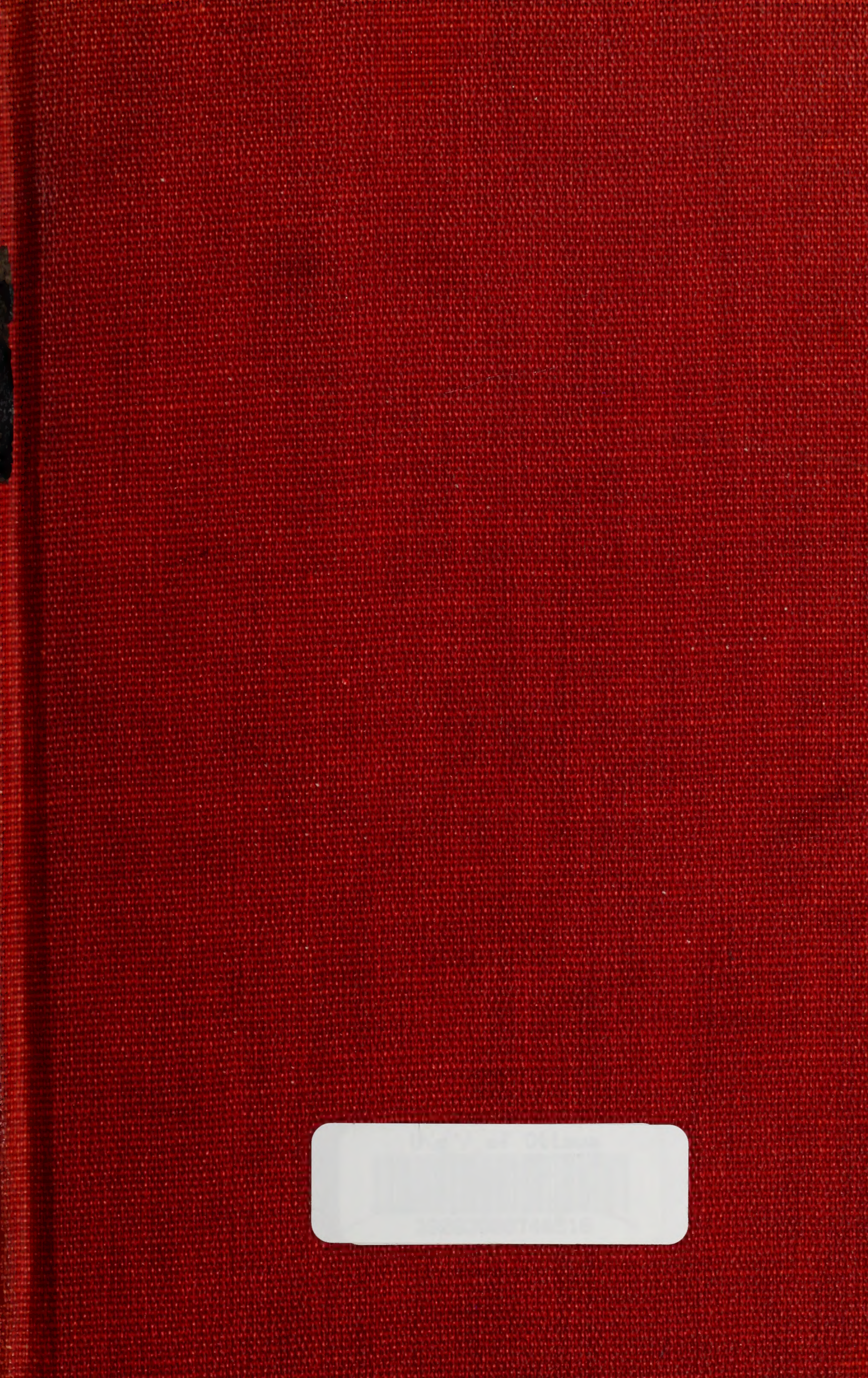


COURS

DE

SCIENCE DES FINANCES

ET DE

LÉGISLATION FINANCIÈRE FRANÇAISE

Théorie générale du Budget

COURS

DE

SCIENCE DES FINANCES

ET DE

LÉGISLATION FINANCIÈRE FRANÇAISE

MANUEL A L'USAGE DES ÉTUDIANTS DES FACULTÉS DE DROIT
ET DES CANDIDATS AU MINISTÈRE DES FINANCES,
A LA COUR DES COMPTES, A L'INSPECTION DES FINANCES, ETC.

PAR

Gaston JÈZE

Professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Paris
Directeur de la *Revue de Science et de Législation financières*

THÉORIE GÉNÉRALE DU BUDGET

SIXIÈME ÉDITION

PARIS
MARCEL GIARD
LIBRAIRE-ÉDITEUR
16, rue Soufflot, et 12, rue Toullier

1922

PRÉFACE

Le budget est essentiellement un acte *politique*. Voilà l'idée que je veux mettre en pleine lumière à la première ligne même de ce livre. Cette idée, on la trouvera longuement développée au cours du volume. Mais elle risque d'être perdue de vue au milieu des questions multiples, financières, économiques, que le budget soulève. C'est pourquoi je la détache avec soin.

Ce caractère politique n'a pas été dégagé par les savants qui se sont jusqu'ici occupés du budget. Stourm, Paul Leroy-Beaulieu, dans leurs ouvrages classiques sur le *Budget* ou sur la *Science des finances*, passent sous silence le caractère politique du budget.

Même les hommes politiques qui ont écrit sur les finances ne semblent pas avoir aperçu ce trait distinctif du budget. Par exemple, Léon Say, qui fut ministre des finances, traite, dans son petit livre si curieux *Les finances*, du rôle du ministre des finances. « Comme *contrôleur général des dépenses de l'Etat*, dit-il, le ministre des finances *prépare le budget* ». C'est « comme préposé à la gestion de la fortune de l'Etat », comme « *ministre du Trésor* », et non « comme ministre des finances », qu'il dresse le budget.

Ainsi, dans l'opinion courante, le budget apparaît avant tout comme une opération de comptabilité.

C'est là une conception très étroite et ancienne. Elle risque de fausser toutes les théories sur le budget.

A coup sûr, le budget est une opération de comptabilité, mais ce n'est plus l'essentiel. *Aujourd'hui*, le budget est, avant tout, la mise en œuvre d'un programme d'action politique : c'est l'acte gouvernemental par excellence. Voilà pourquoi il a une importance si grande dans la vie des Etats modernes.

Tout gouvernement au pouvoir a nécessairement un plan d'action. Dans l'Etat moderne, les partis politiques opposent leurs programmes,

1. Paris, 1898, p. 4.

leurs conceptions. Un gouvernement n'est au pouvoir que pour réaliser le programme du parti politique qui le soutient. La chose est évidente pour les gouvernements et les partis de réformes sociales et politiques. Même s'ils sont conservateurs, leur programme est de ne pas modifier les institutions existantes, de maintenir le *statu quo*. C'est un plan d'action. Un gouvernement et un parti conservateur ont pour programme l'opposition aux réformes démocratiques et sociales et, comme conséquence ordinaire, le développement des moyens matériels et moraux de maintenir le *statu quo* : renforcement de l'armée, réduction des dépenses d'instruction publique.

La réalisation d'un programme politique se traduit nécessairement par des dépenses nouvelles ou des réductions de dépenses. Tout plan dit de défense nationale aboutit fatalement à un grand développement des crédits militaires. Inversement, un gouvernement pacifiste réduira les dépenses militaires. Tout programme de réformes sociales se traduit par de gros crédits pour l'assistance sociale (retraites ouvrières et paysannes, assurances contre le chômage, assistance médicale, hygiène publique, etc., etc.), pour l'instruction publique.

Le budget des dépenses n'est pas autre chose que la liste des crédits demandés par le gouvernement et accordés par le parti politique qui a la majorité dans le Parlement pour la réalisation d'un certain programme d'action politique. Nier le caractère politique *essentiel* du budget des dépenses, c'est, me semble-t-il, nier l'évidence.

D'autre part, il faut trouver les moyens de payer les dépenses. Alors intervient le problème des recettes, de l'impôt, de la répartition des charges entre les individus. Problème essentiellement politique, car il s'agit de savoir *qui* paiera, dans *quelle mesure* on paiera, de *quelle manière* on paiera. Ici apparaissent au premier plan les concepts politiques de *justice sociale*, d'*égalité vraie*, de *solidarité* nationale.

*
* *

Si l'on néglige le côté politique essentiel du budget, on ne comprend pas, — et c'est le cas de beaucoup d'écrivains et même d'hommes politiques, — pourquoi, *aujourd'hui*, dans tous les pays libres, la discussion du budget est, en grande partie ou même exclusivement, une suite d'interpellations au gouvernement sur la politique pratiquée par lui ; les allocations de crédits, les réductions ou suppressions de crédits sont autant d'indications, voire même d'ordres donnés par la majorité au gouvernement pour qu'il adopte une certaine ligne politique, pour qu'il réalise un certain programme politique.

Par là apparaît ainsi nettement la signification d'un crédit. Le plus souvent, ce n'est pas un *ordre* de dépense. Mais quelquefois il a un caractère impératif.

Voici encore le problème du *refus des crédits en bloc*, du refus de l'impôt. La plupart y voient un abus de pouvoir des Chambres, mettant en péril l'existence même de l'Etat. L'explication est puérile; on néglige le côté politique du budget. Si une majorité refuse les crédits en bloc à un gouvernement, ce n'est point par caprice. Ce n'est point le geste boudeur d'un enfant obstiné. Ce refus n'a qu'une signification *politique :* les ministres au pouvoir n'ont pas la confiance des députés de la nation. *Voilà l'unique motif. C'est un motif politique.* Ne parlons donc pas d'abus de pouvoir des Chambres. L'abus de pouvoir est chez les ministres qui se cramponnent au gouvernement. Pour régler correctement un conflit, les ministres doivent ou bien se soumettre et se démettre, ou bien faire appel au pays par le moyen de la dissolution et des élections générales.

*
* *

Je signalerai enfin — mais il y en a beaucoup d'autres — comme une conséquence naturelle du caractère politique du budget, le mouvement que l'on constate partout en faveur d'une *centralisation budgétaire* et d'un renforcement des pouvoirs budgétaires de l'Exécutif.

Le budget étant un plan d'action gouvernementale, il est logique non seulement qu'il soit essentiellement l'œuvre du gouvernement, qu'il ne soit pas bouleversé ou déformé par des amendements intempestifs, mais encore qu'il y ait dans le gouvernement unité d'action budgétaire.

Pour assurer cette unité d'action, on tend à renforcer les pouvoirs du ministre des finances sous le contrôle suprême du Cabinet. Il est conforme à la nature politique du budget que les crédits soient accordés non pas à chaque ministre, mais au *gouvernement tout entier*, et que le gouvernement charge le ministre des finances, sous son contrôle, de la préparation du budget et de son exécution.

C'est la solution traditionnelle *anglaise*. Les pouvoirs très forts du Chancelier de l'Echiquier ont leur origine historique dans le fait que les crédits ont toujours été demandés aux Communes par la *Couronne* et accordés à la *Couronne*. Or la Couronne, *pour les matières financières*, agit par l'organe de la Trésorerie, c'est-à-dire du Chancelier de l'Echiquier. Celui-ci a donc une *prépondérance* en matière financière. C'est lui qui dresse véritablement le budget tout entier, sous le contrôle du Cabinet ; les autres ministres ne font que lui apporter leurs propositions de dépenses. C'est lui qui a la charge et la responsabilité véritable envers le Parlement, envers le Cabinet, envers la Couronne, de l'exécution du budget *tout entier* : il doit surveiller la gestion financière des autres ministres ; ceux-ci lui demandent constamment des autorisations de dépenser. D'autre part, la Chambre des Communes

s'abstient *complètement* de modifier les propositions de dépenses du gouvernement. L'action gouvernementale est même devenue tellement forte que la Chambre des Communes a fini par se rebiffer. On est en train d'organiser un contrôle plus efficace des Communes, par l'organe de commissions d'études. Mais cela ne va pas sans difficultés.

Aux *Etats-Unis*, la loi du 10 juin 1921 sur le budget fédéral est très nettement orientée dans la voie de la centralisation budgétaire. Ici, à cause de la forme du gouvernement, c'est le Président des Etats-Unis lui-même qui est le grand chef financier. La loi de 1921 s'efforce de mettre en relief le caractère politique du budget, de plan gouvernemental, en interdisant aux différents ministres de demander individuellement des crédits au Congrès. Il reste d'ailleurs beaucoup à faire pour que le Congrès renonce à bouleverser les propositions financières du gouvernement. Il y a des habitudes séculaires à réformer.

En *France*, en *Italie* et en *Belgique*, on n'a, pas encore, tiré de la nature politique du budget ces conséquences logiques. En apparence, les crédits sont demandés par le gouvernement tout entier; en réalité, ils le sont par *chaque* ministre. L'indépendance ou plutôt la rivalité des ministres, voilà le fait. D'autre part, en *France*, le budget des dépenses, présenté en apparence par le gouvernement tout entier, en réalité par chaque ministre pour son département, est bouleversé par la Commission des finances de la Chambre des députés dont l'esprit brouillon et l'action envahissante sont célèbres dans le monde entier. C'est moins un comité d'études qu'un groupe de « naufrageurs » du ministère en fonctions, impatients de le remplacer. Enfin, les crédits sont accordés non pas au gouvernement mais *aux ministres*, ce qui est la négation de la solidarité gouvernementale. Tout cela a des conséquences détestables pour la bonne gestion des finances publiques. Il serait désirable que le budget en France prît plus nettement la physionomie de programme politique d'action gouvernementale.

*
* *

Naturellement, le côté « comptabilité » du budget est important. Le négliger serait une absurdité. Mais il n'y a pas de risque qu'on le néglige. La routine est trop bien établie en sens contraire. Ce qui importait, c'est de redresser la notion du budget en soulignant son caractère politique essentiel.

Paris, mars 1922.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

CHAPITRE II

Pages

CHAPITRE III

CHAPITRE IV

Pages

CHAPITRE II

TROISIÈME PARTIE

CHAPITRE PREMIER

ADDENDA ET CORRIGENDA

P. 2, ligne 10. *Ajoutez* : La loi a été votée à nouveau et approuvée par le Président le 10 juin 1921. Elle est actuellement en vigueur.

P. 2, ligne 10. *Ajoutez l'alinéa suivant* : Le Ministère du Trésor d'Italie a publié, par les soins du comptable général de l'Etat Bernardi, un recueil des lois de comptabilité d'un très grand nombre de pays, sous le titre : *L'ordinamento della contabilità di Stato all'estero*. Rome, 1911.

P. 9, ligne 19, *lire* : Loi du 10 juin 1921 approuvée par le Président.

P. 28, ligne 10 avant la fin, *lire* : Il n'y avait pas jusqu'à la loi du 10 juin 1921 un budget proprement dit. Le Congrès américain n'était pas appelé, chaque année, à voter un tableau général évaluatif et comparatif des dépenses et des recettes publiques.

P. 28, ligne 2 avant la fin, *lire* : Ce système juridique a été maintenu par la loi du 10 juin 1921.

P. 45, ligne 7, *au lieu de* § 3, *lire* : § 2.

P. 51, ligne 22, *lire* : En effet, jusqu'à la loi du 10 juin 1921, les *appropriation bills* étaient préparés et votés exclusivement par les Chambres, sans la collaboration des ministres. Depuis 1921, le Président des Etats-Unis saisit le Congrès d'un véritable budget. Mais les Chambres ont conservé leurs pouvoirs financiers. Il n'y a donc d'autres limites au pouvoir des Assemblées de bouleverser les services publics non permanents par la voie budgétaire que celles qu'elles ont fixées elles-mêmes par leurs règlements intérieurs. Il faut reconnaître que ces barrières sont fragiles. Elles ont néanmoins quelque valeur. — En 1921, le Comité général des appropriations de la Chambre des représentants a décidé que, par la voie des crédits budgétaires, il ne proposerait pas de loi ni de modification à la législation (V. *infra*, p. 56).

P. 55, ligne 7. *Ajoutez* : La loi de finances du 31 décembre 1921 contient 176 articles dont certains n'ont aucun caractère financier. Ex. : Art. 92 : les juges assesseurs ont qualité pour remplacer, à titre auxiliaire et hors cadre, les mêmes fonctions que les substituts au Tribunal de la Seine. — Art. 93 : le nombre des magistrats affectés à l'administration centrale du ministère de la justice est ramené de 6 à 5. — Art. 97 : Les nominations et promotions dans l'ordre de la Légion d'Honneur et les concessions de médailles militaires cesseront d'être insérées au Bulletin des lois. — Art. 135 : Faculté pour le ministre des travaux publics de confier le service ordinaire des ponts et chaussées à des agents voyers, etc.

P. 56, ligne 23. *Ajoutez* : Toutefois, en 1921, le Comité général des appropriations de la Chambre des représentants a posé la règle que, par les lois de crédits, il ne proposerait pas de loi et ne modifierait pas la législation existante.

P. 66, lignes 8 et 20. *Au lieu de* 3e, 4e périodes, *lire : 4e, 5e périodes.*

P. 71, ligne 12. *Au lieu de* : Cette proposition n'a pas encore été adoptée, *lire* : Cette proposition jusqu'en 1921 n'avait pas réussi à être adoptée, mais il y avait un vif mouvement de réforme en ce sens.

P. 71, 3e ligne avant la fin. *Ajoutez* : Il l'a été le 10 juin 1921. On a repris purement et simplement les termes du Bill voté en 1920.

P. 71, dernière ligne. *Ajoutez* : et par la loi du 10 juin 1921.

P. 72, dernière ligne. *Ajoutez* : A la suite du vote de la loi du 10 juin 1921, la Chambre des représentants a décidé de « consolider » les anciens *appropriations committees* en une Commission unique de 35 membres. Celle-ci se divise en 12 sous-comités, pour examiner chacun des douze *appropriations bills*. Pratiquement donc, les anciens *appropriations committees* sont remplacés par les douze subdivisions du Comité général. La Commission générale a posé deux règles capitales : 1o Sous aucun prétexte, le Comité n'augmentera les crédits demandés par le Président ; 2o Aucun fonctionnaire ne sera autorisé à critiquer devant la Commission les suppressions effectuées par le budget.

P. 81, ligne 5 et suivantes. *Ajoutez* : La loi de finances du 31 décembre 1921 (art. 81) a interdit formellement l'émission d'emprunts quels qu'ils soient sans l'autorisation préalable du Parlement. « *Aucun* emprunt de l'Etat ne peut être contracté, *sous quelque forme que ce soit*, qu'en vertu d'une loi spéciale. — La loi annuelle de finances autorise, en fixant leur montant, leur nature et leur durée, l'émission de valeurs du Trésor applicables au remboursement des valeurs du Trésor échéant dans l'année et au service de la Trésorerie. Aucune émission supplémentaire ne peut être faite qu'en vertu d'une loi. — Les conditions et modalités des émissions sont fixées par des décrets insérés au *Journal Officiel* ».

P. 93, ligne 41. *Ajoutez* : Comme exemple du fonctionnement défectueux d'un autre compte spécial pendant la guerre, on peut citer le compte spécial de la flotte d'Etat. Voyez sur ce point l'étude parue dans la *Revue de Sc. et de lég. fin.*, 1921, p. 564 et s. : *La liquidation de la flotte d'Etat.*

P. 94, dernière ligne, avant le § 4. *Ajoutez* : Voyez aussi la loi du 31 décembre 1921, articles 72, 73, 74, 75, 76.

P. 97, dernière ligne du § 4. *Ajoutez* : La loi de finances du 31 décembre 1921 a supprimé le budget extraordinaire, en ce sens qu'il n'y a plus de budget extraordinaire *séparé en la forme;* mais il y a des dépenses *extraordinaires* placées, *pour chaque service*, à la suite des dépenses ordinaires ; elles sont couvertes par l'*emprunt* (V. *infra*, p. 202).

P. 103, note 1 *in fine*. *Ajoutez* : Loi du 31 décembre 1921, art. 65 : « Le fonds des approvisionnements généraux du service des poudres, fixé à 350 millions de francs pour les besoins temporaires de la période de guerre par l'article 20 de la loi du 29 septembre 1917, sera réduit à 300 millions de francs dans le courant de l'année 1922 ».

P. 132, ligne 3, *lire* : Cette suppression a été adoptée par la loi de finances du 31 décembre 1921, art. 109 : « Sont abrogées les dispositions des articles 71 et 72 de la loi du 13 avril 1898, relative à la réglementation dite des « crédits matières » dans le département de la marine ». Cpr. sur les crédits-matières, G. Seguy, *Les crédits-matières et le contrôle de l'emploi des approvisionnements de la marine* (thèse), Paris, 1922.

P. 135, ligne 13. *Ajoutez* : La Chambre des députés a voté, le 28 décembre 1921, une proposition de loi de M. Louis Marin, en vue de codifier les

règles sur le contrôle financier et de renforcer les sanctions. — Cette proposition a fait l'objet d'un rapport favorable de la Commission des finances du Sénat (Rapport de M. Henry Bérenger du 2 février 1922, nº 49). La commission sénatoriale renouvelle les interdictions de dépasser les crédits ou de dépenser sans crédit à *peine* de forfaiture et de responsabilité *civile* et déclare sans valeur juridique les engagements de dépenses sans le visa du contrôleur des dépenses engagées. — Dans sa séance du 14 mars 1922 (*J. O.*, *Sénat*, *Débats*, p. 353 et suivantes. *R. S. L. F.*, 1922, p. 104 et s), le Sénat a adopté, *avec modifications*, cette proposition.

L'article 5 alinéa 4 de cette proposition sénatoriale porte : « Il ne peut être passé outre au refus de visa du contrôleur que sur avis *conforme* du ministre des finances. Les ministres et administrateurs seront personnellement et *civilement* responsables des dispositions prises à l'encontre de cette disposition ».

L'article 6, al. 1, 2, 3 et 4 ajoute : « Aucune ordonnance de paiement ou de délégation ne peut être présentée à la signature du ministre ordonnateur qu'après avoir été soumise au visa du contrôleur des dépenses engagées. Les ordonnances non revêtues du visa du contrôleur sont *nulles* et *sans valeur pour les comptables du Trésor*. — Si les ordonnances lui paraissent entachées d'irrégularités, le contrôleur les *vise avec réserves*. — En aucun cas, il ne pourra être procédé au paiement des ordonnances visées avec observations qu'après *autorisation du ministre des finances*. — Les ministres ordonnateurs seront personnellement et *civilement* responsables des décisions prises à l'encontre des prescriptions du présent article ».

L'art. 7 dispose : « Tous arrêtés, *contrats*, décisions ou actes quelconques émanant d'un ordonnateur *secondaire* et ayant pour effet d'engager une dépense doivent, *à peine de nullité*, porter l'attestation que la dépense est comprise soit dans les crédits à lui délégués par une ordonnance portant le visa du contrôleur des dépenses engagées, soit dans les limites d'une autorisation d'engagement revêtue du même visa. La même attestation devra, *à peine également de nullité du titre et sous la responsabilité de l'ordonnateur*, figurer sur tous les *titres de paiement* émis par les ordonnateurs *secondaires* ».

Aux termes de l'article 8 : « *Aucun engagement de dépenses ne forme titre contre le Trésor*, si, émanant d'un ordonnateur *principal*, il n'est revêtu du *visa du contrôleur des dépenses engagées*, ou si, émanant d'un ordonnateur *secondaire*, il ne porte l'attestation certifiée par cet ordonnateur qu'il a été pris en exécution d'une ordonnance de délégation ou d'une autorisation revêtue du visa du contrôleur des dépenses engagées ».

L'art. 11 formule les peines suivantes : « Il est interdit aux ministres et sous-secrétaires d'Etat et *à tous autres fonctionnaires publics*, *à peine de forfaiture*, de prendre des mesures entraînant des augmentations de dépenses imputables sur les crédits ouverts par les lois de finances et qui ne résulteraient pas de l'application de lois antérieures à ces lois de finances ou de dispositions de ces lois de finances elles-mêmes. — Les ministres et sous-secrétaires d'Etat et *tous autres fonctionnaires publics* seront *civilement* responsables des décisions prises à l'encontre de la disposition ci-dessus ».

Ces textes ont soulevé des réserves de la part du ministre des finances. On peut se demander si ce ne sont pas des menaces sans valeur. 1º D'après le Code pénal, art. 167, « toute forfaiture pour laquelle la loi ne prononce pas de peines plus graves est punie de la dégradation civique ». Le texte

voté par le Sénat semble donc frapper de dégradation civique tous agents publics coupables de dépassements de crédit ou d'engagements de dépenses sans crédit, dans les conditions de l'article 11 précité. Au cours de la discussion, le rapporteur a déclaré que le tribunal compétent serait le Sénat, constitué en Haute-Cour de justice. En l'absence d'une clause spéciale consacrant cette solution, il est à prévoir que des difficultés se présenteront touchant la compétence et aussi les faits susceptibles de donner lieu à l'application de la peine de forfaiture. — 2º Aucun gouvernement ne voudra poursuivre un ministre pénalement ou civilement. — 3º D'ailleurs, tout tribunal, sauf un tribunal politique, avant de condamner à des dommages-intérêts, exigera que soit prouvé le préjudice et démontré le montant du préjudice causé par le ministre, preuve bien difficile à faire. — Il est vrai que le rapporteur de la loi a affirmé que la *Haute Cour de Justice* serait compétente pour statuer sur la responsabilité *civile*. Mais une affirmation de rapporteur n'a pas force de loi. — 4º Il n'est pas bon de faire supporter aux tiers qui traitent avec l'Etat les conséquences des irrégularités commises par un ministre touchant le visa des engagements de dépenses. Pour attirer l'attention des contractants, le rapporteur de la loi a recommandé au ministre des finances « de faire rédiger une formule de contrat, ou à apposer un cachet, en tête de tous les contrats, rappelant le paragraphe du texte de la loi » (*J. O.*, *Sénat*, *Débats*, p. 339). Le président de la Commission des finances a ajouté : « L'ordonnateur *principal*, le ministre, ne pourra passer aucun contrat avec un fournisseur qui n'a pas le visa du contrôleur des dépenses engagées. — En ce qui concerne les ordonnateurs *secondaires*..., il n'y aura engagement de dépenses *définitif* que si le fournisseur *apporte* l'attestation *certifiée* par l'ordonnateur *secondaire*, attestation établissant que le contrat a été passé en exécution d'une ordonnance de délégation ou d'une autorisation revêtue du visa du contrôleur des dépenses engagées. — Il n'y a là, a-t-il dit, aucune difficuté... Il suffira, dans le contrat, de *l'attestation donnée par l'ordonnateur secondaire* que l'engagement de dépense a été pris en exécution de la délégation qu'il a reçue ». (Voyez *R. S. L. F.*, 1922, p. 104 et s.).

P. 150, note 1, ligne 3. *Ajoutez* : Aux Etats-Unis, une loi du 4 mars 1909 a établi des mesures pour empêcher le depassement des crédits alloués par le Congrès (*R. S. L. F.*, 1911, p. 100 et 628).

P. 153, ligne 5 avant la fin. *Ajoutez* l'alinéa à ajouter à la page 135, ligne 13.

P. 156, note 1. *Ajoutez* l'alinéa à ajouter pour la page 135, ligne 13.

P. 203, ligne 36. *Ajoutez* : Loi du 31 décembre 1921, art. 62 : « Les recettes et les dépenses du budget d'Alsace-Lorraine seront, à partir de l'exercice 1922, rattachées au budget général de l'Etat... ».

P. 230, avant-dernière ligne. *Ajoutez* : C'est ainsi que la loi de finances du 31 décembre 1921, art. 110, dispense le ministre de la marine de fournir chaque année, à l'appui du budget, un certain nombre d'états prévus par des lois antérieures.

P. 243, ligne 13. La jurisprudence du Senat est assez incertaine. Dans sa première séance du 8 mars 1922 (*J. O.*, *Débats*, p. 249 et s.), le Sénat a nettement reconnu qu'il n'avait pas le droit de voter, le premier, une mesure touchant directement aux recettes. Il a rejeté, en vertu de la règle constitutionnelle, un amendement de M. Chênebenoit (à la loi sur les loyers), aux termes duquel les bailleurs de maisons seraient relevés, pendant un délai d'une année, de la forclusion qui leur a été ou pourrait leur être opposée relativement aux demandes de dégrèvement d'impôts qu'ils

étaient admis à présenter. Le rapporteur de la commission sénatoriale des finances, M. Milan, a opposé la question préalable : « La disposition additionnelle de M. Chênebenoit a un caractère financier. Aux termes de la Constitution, seule la Chambre pourrait prendre l'initiative d'une disposition de ce genre. La Commission des finances oppose donc au texte de notre collègue la question préalable ». — De son côté, le président de la Commission des finances M. Milliès Lacroix, a dit : « Ce que demande M. Chênebenoit, c'est en réalité de faire revivre un droit à l'exonération d'impôt, accordé aux bailleurs par les lois antérieures. C'est là un domaine dans lequel l'initiative appartient exclusivement à la Chambre. Pour le Sénat, il jouit en matière financière d'un droit de contrôle absolu, qui lui assure un rôle considérable dans le jeu de la Constitution. Il doit s'y tenir et ne pas empiéter sur les prérogatives de la Chambre, pour éviter que celle-ci n'empiète sur les siennes ». M. Milliès-Lacroix a aussi rappelé que, lors du vote du budget de 1922, « le Sénat, contrairement aux indications de sa Commission des finances, avait cru devoir introduire dans la loi de finances une disposition relative à l'exercice du privilège du Trésor sur les bénéfices de guerre. Il s'est alors passé à la Chambre un événement assez grave. Le président de l'assemblée a déclaré qu'il ne mettrait pas aux voix cette disposition, et un député, pour que la question pût être reprise à la Chambre, a dû soutenir, sous forme d'amendement, le texte adopté par le Sénat. C'est seulement ainsi que la question a pu recevoir une solution amiable devant la Chambre des députés ». — Le ministre de la justice a aussi appuyé la thèse de la disposition pour des motifs constitutionnels. — Le président du Sénat a ajouté « que la jurisprudence est conforme à la thèse favorable à la disjonction soutenue par la commission des finances ». — En conséquence, le Sénat a disjoint la proposition de M. Chênebenoit.

On pourrait croire, par ce précédent, que la solution est aujourd'hui bien précise. Il n'en est rien, ainsi qu'il résulte de l'incident suivant, survenu deux jours plus tard au Sénat, toujours au cours du vote de la loi sur les loyers. — A la 2e séance du 10 mars 1922 (*J. O.*, *Sénat*, *Débats*, p. 309 et s.), le sénateur Lhopiteau, ancien ministre de la justice, avait présenté un amendement en vue d'accorder un encouragement aux constructeurs de maisons à usage d'habitation, sous la forme d'une exonération d'impôts (pendant 10 ans). — Le ministre de la justice demanda au Sénat de dire « si cet amendement, qui entraîne un dégrèvement d'impôts, est *constitutionnellement* recevable. Le ministre des finances, ajouta M. Barthou, est très net à ce point de vue et je partage son sentiment. Dans une circonstance précédente, à l'occasion de l'amendement de M. Chênebenoit, le Sénat a déclaré que l'amendement ne pouvait pas être discuté par lui. *A plus forte raison* doit-il en être de même pour celui-ci, car il n'y a pas le moindre doute sur son caractère et ses conséquences ». — M. Lhopiteau fit valoir qu'il ne s'agissait pas « d'un impôt nouveau que voterait le Sénat, ce qui mettrait évidemment en jeu les prérogatives financières de la Chambre des députés. Il s'agit de savoir si on dispensera d'un impôt futur certains propriétaires, dans des conditions déterminées. Le Sénat a toujours revendiqué le droit de *diminuer les charges* imposées par la Chambre aux contribuables. Il est toujours libre de réduire les dépenses et même les propositions d'impôt qui lui viennent de l'autre assemblée. Cet ordre d'idées est le même que celui qui a dicté l'amendement soumis au Sénat ». — Vainement le président du Sénat fit-il observer que « l'amendement a pour objet des exonérations d'impôts. Nul ne conteste au Sénat le droit de diminuer les recettes *lors-*

qu'elles sont incorporées dans un projet dont la Chambre des deputés a eu à connaître avant lui. Mais, en l'occurrence, il s'agit d'une initiative financière ». — Vainement le ministre de la justice insista-t-il, en avertissant le Sénat qu'il « risquait de voir le président de la Chambre des députés, *comme cela s'est déjà fait*, opposer au texte la question préalable ». — Le Sénat refusa de se rendre à ces raisons, repoussa la question préalable et adopta au fond l'amendement d'exonération d'impôt.

De ce précédent, il semble bien résulter que le Sénat oppose la question préalable aux amendements et propositions pour lesquels il n'y a pas *au fond* de majorité ou de majorité importante, mais que la question constitutionnelle le laisse indifférent lorsqu'un amendement répond au sentiment de la grande majorité de ses membres.

Page 246, 8e ligne avant la fin. Au lieu de : *V. — Etats fédératifs,* lire : *IV — Etats fédératifs.*

P. 257, lignes 13 et 32. *Ajoutez* : Depuis 1922, le Comité des Appropriations comprend 35 membres. Il se divise en 12 sous-comités qui examinent les 12 appropriations bills. Chaque sous-comité remplace donc les anciens comités. La Commission plénière des appropriations doit approuver les travaux des sous-comités. C'est un pas vers l'unification de l'examen préparatoire du budget.

P. 258, ligne 17. *Ajoutez* l'alinéa précédent.

Page 259, 11e ligne avant la fin. *Au lieu de* : III. — France, *lire : IV. — France.*

P. 267, ligne 5 avant la fin. *Ajoutez* : La proposition de loi ainsi adoptée par la Chambre des députés le 28 décembre 1921, ayant fait l'objet d'un rapport favorable de la Commission des finances du Sénat (rapport de M. Henry Bérenger, nº 49, 2 février 1922) et votée avec modification par le Sénat le 14 mars 1922 (*R. S. L. F.*, 1922, p. 104 et s.), développe ce système de communications (art. 3 et 9 de la proposition adoptée par le Sénat).

Toutefois, le Sénat n'a pas été aussi loin qu'on le lui proposait.

Le texte adopté a réduit comme suit les cas d'intervention des commissions financières.

Art. 3, alinéa 2 et 3 : « Les résultats de cette comptabilité (*des dépenses engagées*) sont fournis *trimestriellement* au ministre des finances et aux ministres intéressés, *ainsi qu'aux commissions financières des deux Chambres.* — Cette communication est accompagnée d'un relevé explicatif, appuyée de tous renseignements utiles, des suppléments et des annulations de crédits que l'état des engagements pourrait motiver au cours de l'exercice ». — Art. 9 : « Chaque année, les contrôleurs des dépenses engagées établissent un rapport d'ensemble relatif au budget du dernier exercice écoulé, exposant les résultats de leurs opérations et les propositions qu'ils ont à présenter. Ces rapports sont dressés par chapitre budgétaire et par ligne de recettes. Ils sont, ainsi que les suites données aux observations et propositions formulées, communiqués par les contrôleurs des dépenses engagées au ministre des finances et aux ministres intéressés et, par l'intermédiaire du ministre des finances, à la Cour des Comptes *et aux commissions financières des deux Chambres.* »

Page 279, dernière ligne du texte, *au lieu de* : III. La règle..., *lire* : II. — La règle...

Page 280, ligne 3, *au lieu de* : IV. — Aux Etats-Unis..., *lire* : III. — Aux Etats-Unis,...

INTRODUCTION

La *comptabilité publique sensu lato* est l'ensemble des règles, de nature législative, réglementaire ou coutumière, qui président à la gestion des finances publiques : prévision et autorisation des recettes et dépenses, engagement et acquittement des dépenses, recouvrement des recettes, maniement des fonds et des matières, contrôle.

Sources. — La *France* est le premier pays qui ait codifié les règles sur la comptabilité publique. Il y a eu des codifications partielles sous la Révolution et sous la Restauration. — La première codification *complète* est celle opérée par l'*ordonnance royale du* 31 *mai* 1838 *sur la comptabilité publique*. — A l'heure actuelle, le texte en vigueur est le *Décret du* 31 *mai* 1862 *sur la comptabilité publique* (883 articles). — En 1878, une Commission fut nommée (décret du 31 janvier 1878) pour préparer la revision du décret de 1862 ; et en 1888, cette Commission fut réorganisée (décret du 23 juin 1888). Les travaux de la Commission ont été interrompus sans que la revision ait été effectuée.

Le texte du décret de 1862, avec les modifications jusqu'en 1887, a été édité par A. Lanjalley et G. Renaux, *Recueil des modifications au décret du 31 mai 1862 portant règlement général sur la comptabilité publique*, Paris, Berger-Levrault, 1887. — Une édition plus récente du décret de 1862 et de ses modifications est celle de G. Voguet, *Règlement général sur la comptabilité publique*, Berger-Levrault, Paris, 1912. — A consulter aussi Bélot et Lepetit, *Table des circulaires de la direction générale de la comptabilité publique*, Berger-Levrault, 2e vol. 1910.

De nombreux pays ont suivi l'exemple de la France, en s'inspirant plus ou moins du modèle français. A signaler, en particulier :

1° La *Belgique : loi* sur la comptabilité publique du 15 mai 1846 ; *règlement général* sur la comptabilité de l'Etat du 10 décembre 1868.

2° L'*Espagne : loi* de comptabilité du 25 juin 1870.

3° L'*Italie* ; Texte unique des *lois* sur l'administration et sur la comptabilité générale de l'Etat, 17 février 1884, n° 2016 (série 3), publié en vertu de la loi du 8 juillet 1883, n° 1455 (3e série) ; Texte unique du *Règlement* pour l'administration et la comptabilité générale de l'Etat, 4 mai 1885, n° 3074 (678 articles).

4° La *Prusse : Loi* relative au budget de l'Etat, 11 mai 1898. Il n'existe pas de loi analogue pour l'Empire allemand ; en fait, on suit les principes inscrits dans la loi prussienne [1]. — Cpr. les articles 63 à 69 (*très importants*) de la Constitution *prusienne* du 30 novembre 1920 ; et les articles 85, 86 et 87 de la Constitution d'*Empire* du 11 août 1919.

5° La *Russie* (avant la Révolution de 1917) : Règlement du 22 mai 1862 ; oukase du 8 mars 1906.

6° La *Suisse : Règlement de comptabilité* du 19 février 1877.

1. Dans d'autres Etats allemands, on trouve des codifications : Hesse, loi du 14 juin 1879 ; Bade, lois des 22 mai 1882 et 24 juillet 1888 ; Saxe, loi du 1er juillet 1904.

7° La *Turquie : loi* du 24 mai 1910 (66 articles) ; en grande partie, copiée sur le Décret français de 1862.

Il est à remarquer que ni l'*Angleterre*, ni les *Etats-Unis de l'Amérique du Nord* n'ont de texte *général* sur le système budgétaire et la comptabilité. En Angleterre il y a la loi de 1866 (en 47 articles), *Exchequer and Audit Department Act*, et le *Treasury Minute* du 2 mars 1867. — Aux Etats-Unis, le Congrès fédéral a voté, le 29 mai 1920, la loi dite *The budget and accounting Act*, à laquelle le Président a opposé son veto (4 juin 1920) à raison de l'inconstitutionnalité d'une disposition secondaire. Il paraît certain que la loi sera votée à nouveau par le Congrès.

Bibliographie sur le Budget et la comptabilité publique. — I. *Ouvrages généraux.* — Ce n'est qu'à une époque récente que l'on a écrit d'une manière systématique sur le budget et la comptabilité : Schrott, *Lehrbuch der Verrechnungswissenschaft*, Vienne, 1881 (traduit en italien par Sperotti, en 1882) ; — Seidler, *Grundsaetze der allgemeinen Verrechnungslehre ; Grundsaetze das Staatsrechnungs- und Kontrolewesens*, Vienne, 1886 ; — R. Stourm, *Le Budget* (1re édit., 1889 ; 6e édit., 1909, 653 pages).

Parmi les auteurs qui ont publié des ouvrages importants ou consacré des développements sur le budget et la comptabilité publique en général, il faut citer : A. Wagner, *Science des finances* (édition française Vouters, coll. Jèze), tome Ier, Paris, 1909. — Max von Heckel, *Das Budget*, Leipzig, 1898, 354 pages. — E. Gagliardi, *Il bilancio dello Stato*, Torino, 1908 ; la 1re partie du 1er volume (p. 1 à 217) contient un bon exposé de la comptabilité budgétaire, mais les points de vue constitutionnel et juridique sont négligés. — G. Jèze, *Le Budget*, Paris, 1910 (570 pages). — G. Vitagliano, *Il contenuto giuridico della legge del bilancio*, Rome, 1910 (442 pages).

II. *Ouvrages spéciaux.*

Allemagne (Prusse et Empire allemand). — Un excellent traité sur le budget et la comptabilité publique en Prusse et dans l'Empire allemand, est le petit livre de O. Schwarz, *Formelle Finanzverwaltung in Preussen und im Reich*, Berlin, 1907 (177 pages). — Excellent aussi est Laband, *Le Droit public de l'Empire allemand* (éd. franç. coll. Boucard et Jèze), 1904, t. VI (p. 266 à 397). — H. Schreiber, *Gesetz, betreffend den Staatshaushalt, von 11. Mai* 1898, 2e édit., Postdam 1917, donne le texte de la loi de 1898, des extraits des travaux préparatoires de cette loi, les circulaires ministérielles d'exécution ainsi que d'autres documents. — G. Herrfurth, *das Preussische Etats-Kassen-und Rechnungswesen*, 4e édition, 1905, 4 vols. — W. Lotz, *Finanzwissenschaft*, Tübingen 1917, p. 63 à 153. — Pour les réformes nécessaires : Hövermann, *Zur Reform des Etats-Kassen-und Rechnungswesens*, 1905 (Bonn). — Löffler, *die notwendigen Aenderungen unseres Staats-Kassen-und Rechnungswesens*, dans le *Jahrbuch* de Conrad, 1907.

Angleterre. — Il faut consulter les ouvrages de droit constitutionnel anglais, dans lesquels un certain nombre de matières budgétaires et de comptabilité sont étudiées : E. May, Anson, Todd, Redlich, etc. — A signaler particulièrement : A. Lawrence Lowell, *Le Gouvernement de l'Angleterre*, 2 vol., trad. franç. Nérincx (coll. Jèze), Paris, 1910, I, p. 138 et suiv. ; — Sir Courtney Ilbert, *Legislative Methods and Forms*, p. 284 à 299. — Hatschek, *Englisches Staatsrecht*, 1905, t. I. — Surtout, il faut étudier les rapports officiels, en particulier : *Report from the Select Committee on Estimates Procedure* (*Grants of Supply*), 13 juil. 1888, House of Commons, n° 281 ; — *Report from the Select Committee on National Expenditure*, 4 déc. 1902, H. of C., n° 387 ; *7th Report* (*Form of Public Accounts*) *from the Select Committee on National Expenditure*, 31 juillet 1918, n° 98 ; — *9th Report* (*Procedure of the House*) *from the Select Committee on National Expenditure*, 22 octobre 1918, n° 121 ; — *Reports from the Committees of Public Accounts.* (*Epitome of the Reports from the Com. of Publ. Acc.*,

1857 to 1910 and of the Treasury Minutes theron, 11 février 1911, H. of C., n° 36 ; — H. Higgs, *The Financial System of the United Kingdom,* Londres, 1914 (X + 218 pages) ; *A primer of National Finance,* 1919 (168 pages) ; — E. Hilton Young, *The System of National Finance,* Londres 1915 (X + 364 pages) ; — *Memorandum by the Comptroller and Auditor General* (sir H. J. Gibson) : *Fifty years of the Exchequer and Audit Departments Act,* Londres, 1916 (traduction française dans la *Revue de Sc. et de lég. fin.,* 1917, p. 479 et s.) ; — Willoughby (W. F.) et autres, *The System of financial administration of Great Britain,* New-York 1917 (XV + 361 pages) ; — Durell, *The Principles and practice of the system of parliamentary grants,* Londres, 1917. — Cpr. aussi trois articles (23, 30 mars, 6 avril 1912) parus dans la Revue *Accountant,* sous le titre *The Modern English Exchequer.*

Autriche. — H. Konrad, *Kurzgefasster Grundriss des oesterreichischen Finanzrechtes,* Wien, 1910 (excellent résumé) ; — *Handbuch des oester. Finanzverwaltungsrechtes,* 1913, Vienne, p. 26 et s.

Canada. — Thomas M. Fraser, *The budget system in Canada* (*Political Science Quarterly,* déc. 1920, p. 621 à 636).

Belgique. — Un très bon livre est celui de E. Dubois, *Etude sur le système belge en matière de budget de l'Etat,* Bruxelles-Paris, 1904 résumé par E. Dubois, dans la *Revue de Science et de Législation financières,* 1903, p. 534 à 550. — H. Matton, *Précis de droit budgétaire belge,* Bruxelles, 1908. — Matton, *Traité de Science financière et de comptabilité publique belge et coloniale,* 2 vols. Paris, 1919 et 1920. — Gagliardi, *Il bilancio dello Stato,* Torino, 1908, t. I, p. 218 à 644.

Espagne. — Diego Pazos y Garcia, *Reformas que convendria introducir en la formacion de los Presupuestos del Estado,* Madrid, 1905 (532 pages). — Antonio Mora, *Presupuestos generales del Estado,* Madrid, 1906. — Villa y Lindeman, *Administracion y contabilidad de la Hacienda Publica,* Madrid, 1907, 3 vols.

Etats-Unis de l'Amérique du Nord. — A. — *Gouvernement national* : H. C. Adams, *The Science of Finance,* New-York, 1906, p. 102 et s. — Ephr. D. Adams, *The control of the Purse in the United States Government,* dans *Kansas University Quarterly,* 1894, II, n° 4. — Winthrop More Daniels. *Introduction au système financier des Etats-Unis de l'Amérique du Nord,* dans *Rev. de Sc. et de Législation financières,* 1903, I, p. 150 et s. ; — les chroniques financières annuelles du prof. E. L. Bogart dans cette même *Revue* ; — *Accounting System of the U. S. from 1789 to 1910* (117 pages), 1911 ; — Hotchkiss, *The judicial Work of the Comptroller of the Treasury,* 1911 ; — *Report of the Accounting officers of the Treasury* (Commission on Economy and Efficiency, 1912) ; — C. W. Collins, *The National Budget system and american finance,* New-York, 1917 (VI + 151 pages) ; — *The Need for a national budget* (568 pages), *Report of the Commission on Economy and Efficiency,* 27 juin 1902, Washington ; — F. A. Cleveland et A. E. Buck, *The Budget and responsible government* (XXXIII + 406 pages), New-York, 1920 ; — enfin la collection du journal *The Budget* fondé en 1920 pour soutenir la campagne pour le vote de la loi sur le budget (New-York).

B. — *Gouvernement des Etats particuliers.* Deux bons ouvrages : E. E. Agger, *The budget in the American Commonwealths,* New-York, 1907. — E. L. Bogart, *Financial Procedure in State Legislatures,* dans *Annals of the American Academy of Political and Social Science,* 1896, p. 236 et s. ; — *State Budget systems in the United States,* Boston, 1917 (dans *The Constitutional convention,* 1917, bulletin n° 2, 48 pages).

France. — R. Stourm, *Le Budget,* 6e édit., Paris, 1909, 653 pages ; — Marcé, *Comptabilité publique,* dans le *Code des lois pol. et adm.* de Dalloz, t. IV, p. 481 et s. (excellent commentaire), — E. Besson, *Le contrôle des budgets en France et à l'étranger,* Paris, 1899, 628 pages. — G. Jèze, *Le Budget,* Paris, 1910 (570 pages) ; — G. Jèze, *Rapport général sur les mesures propres à assurer le vote du budget à sa date normale* (9 mars 1914), *Journal officiel,* 27 novembre 1917,

Annexe, p. 279 à 290 ; — DE MÉREUIL, *Le Budget de la fin de l'Ancien régime à la Restauration*, 1912.

GRÈCE. — Une adaptation aux institutions grecques du *Cours de Science des finances* du prof. GASTON JÈZE a été faite par M. B. GEORGANTA, sous le titre ΤΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΚΑΙ Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ. 3 volumes, Athènes, 1915.

HONGRIE. — KLIMES, *das Rechnungs-und Kontrollwesen des Ungarischen Staates*, Berlin, 1910.

ITALIE. — DE CUPIS, *Legge sull' amministrazione del patrimonio dello stato*, 3e édit., 1910, en 2 volumes (ouvrage excellent). — A. GRAZIANI, *Il bilancio e le spese pubbliche*, dans *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano*, dirigé par ORLANDO, t. IX, Milano, 1908, p. 369 à 549. — GAGLIARDI, *Il bilancio dello stato*, Torino, 1908 (premier volume seul paru) : — E. BRUNI, *Contabilità generale dello Stato*, 3e édition, 1909 (manuel très précieux). — ALESSANDRO DE BRUN, *Contabilità dello stato*, (X + 1188 pp.) 1911 (*Piccola Bibl. Scientifica*) ; — *Raccolta dei vari atti riguardanti l'Amministrazione e la contabilità generale dello Stato dal 1852 al 1910* (4 vol.). Ministerio del Tesoro, Rome, Bertero, 1888-1911.

ROUMANIE. — METEANU, *die Ordnung des rumänischen Staatshaushalts*, Berlin, 1911.

RUSSIE (avant la Révolution de 1917). — A. RAFFALOVICH, *Les Finances de la Russie*, dans la *Revue Economique Internationale*, 1907, II, p. 319 à 371. — A. RAFFALOVICH, *Evolution de la Législation budgétaire en Russie*, dans *Séances et travaux de l'Académie des Sciences morales et politiques, Comptes-rendus*, 1907, 2e semestre, t. LXVIII, p. 28 et s. — *Système financier de la Russie, la Législation budgétaire*, dans la *Rev. Sc. et Lég. fin.*, 1908, p. 377 à 396 ; — H. LANDAU, *das Budgetrecht in Russland*, Berlin, 1911.

SUISSE. — G. DELAHAUT, *Etude sur le système budgétaire de la Confédération Suisse*, Lille (*thèse*), 1909 ; — L. DE LICHTERVELDE, *Les méthodes budgétaires d'une démocratie. Etude sur le budget suisse*, 1912.

TURQUIE. — *La réforme financière en Turquie : la loi sur la comptabilité publique du 24 mai 1326* (*1910*), dans la *Rev. Sc. et lég. fin.*, 1910, p. 624 et s.

III. *Revues financières*. — Voici quatre Revues s'occupant *spécialement* de science et de législation financières ; on y trouvera des documents ou des études sur le budget et la comptabilité publique.

1° *Bulletin de statistique et de Législation comparée* (revue mensuelle), publié par le ministère des Finances de France (fondé en 1877) ; très précieux recueil de documents (statistiques, textes législatifs ou réglementaires, français et étrangers) (abréviation : B. S. L. C.) ;

2° *Finanz Archiv* (2 volumes par an), fondé en 1885, par G. SCHANZ. Cette Revue — excellente — s'occupe surtout des problèmes intéressant les pays de langue allemande (abréviation : F. A.) ;

3° *Bolletino di statistica e di legislazione comparata, Ministero della finanze* ; revue officielle italienne.

4° *Revue de Science et de Législation financières* (revue trimestrielle), fondée en 1903, dirigée par le Prof. G. Jèze ; traite des problèmes budgétaires et de comptabilité de France et de l'étranger (abréviation : R. S. L. F.).

IV. *Dictionnaires*. — Il existe d'excellents dictionnaires généraux ou de finances, dans lesquels on trouvera des études très précieuses sur le budget et la comptabilité publique. Les plus importants sont :

LÉON SAY, LOUIS FOYOT et A. LANJALLEY, *Dictionnaire des finances*, 2 vol. Berger-Levrault, 1889. — J. CONRAD, L. ELSTER, W. LEXIS, E. LOENING, *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, 3e édition en 8 vol. (1908-1911). — SCHÖNBERG, *Handbuch der politischen Oekonomie*, 3e édition, 1898. — LALOR, *Cyclopœdia of Political Science, political Economy and political History of the United States*, 3 volumes, New-York. — HALSBURY, *The Laws of England*, London, 31 volumes et suppléments (1907-1917).

PREMIÈRE PARTIE

THÉORIE GÉNÉRALE DU BUDGET

Dans tous les Etats modernes, il est reconnu qu'il n'y a pas de finances publiques prospères sans budget. — A l'avance, périodiquement, on détermine exactement les dépenses à faire, les recettes à percevoir. Ainsi, les services publics fonctionneront régulièrement, sans à-coup ; au moment convenu, tous les engagements seront tenus. Cette régularité dans les *paiements* est considérée comme l'une des conditions essentielles du crédit public. D'autre part, on tient la régularité dans les *recettes* pour non moins indispensable, aussi bien dans l'intérêt du Trésor que dans l'intérêt des redevables ; des perceptions modérées et régulières seront plus facilement acceptées et plus productives que des levées d'argent non périodiques et extraordinaires.

Toutes ces déterminations et prévisions périodiques sont minutieusement établies et contrôlées ; on cherche à ce que tout cela soit sérieux et réponde à la réalité. Avant d'être définitivement arrêtées, les prévisions de dépenses et de recettes sont soumises à une critique attentive et font l'objet d'une discussion approfondie. On s'efforce, autant que possible, de *tout prévoir*.

Enfin, on considère qu'il n'y a pas de finances solides sans *publicité*. Toutes les prévisions sont portées à la connaissance du public ; tous les intéressés ont ainsi le moyen de connaître les engagements et les ressources financières de l'Etat [1].

Le débat contradictoire et la publicité sont l'avantage — inestimable et que rien ne peut remplacer — de l'intervention des Assemblées en matière budgétaire. Il se peut que parfois les députés, les élus gaspil-

1. Décret des 18 et 21, 22 août 1791 : « L'Assemblée nationale, *voulant mettre sous les yeux de la nation* la situation des affaires publiques en ce qui concerne les recettes et dépenses et avances qu'elle a autorisées depuis le 1er janvier 1790, ainsi que l'état de la dette nationale décrète... »

lent les deniers publics, s'en servent dans un but de réclame électorale. Il n'en reste pas moins qu'il n'y a pas de budget sérieux sans discussion et sans publicité ; le pouvoir budgétaire des Assemblées est la garantie de la discussion et de la publicité en matière financière : *rien ne peut remplacer cette garantie.*

Prévision, discussion par des assemblées, publicité, voilà les idées fondamentales à la base du système budgétaire des Etats modernes. De l'avis unanime, ce sont les conditions indispensables pour qu'un gouvernement trouve des fournisseurs honnêtes, des prêteurs non usuriers, des contribuables versant facilement au Trésor public le montant de leurs impôts ; ce sont les conditions dont la réalisation « rend presque indifférentes à la sûreté de la dette publique les qualités du Prince, les qualités mêmes du ministre qui a le maniement des finances »[1].

Ce programme des dépenses à faire et des recettes à recevoir que, pour une période donnée, discutent des assemblées avec une grande publicité, c'est le *budget* de l'Etat moderne.

1. NECKER, *Dernières vues de politique et de finances* (édit. de l'an X, p. 26 et suiv.).

CHAPITRE PREMIER

LE BUDGET AU POINT DE VUE FINANCIER

Dresser le budget, c'est *énumérer*, *évaluer* et *comparer* périodiquement, à l'avance et pour une période de temps à venir, les dépenses à faire et les recettes à percevoir.

Tout tableau de dépenses et de recettes n'est pas un budget. Le propre d'un budget, c'est de *prévoir*, énumérer, évaluer et *comparer* les dépenses et les recettes pour une période *à venir*.

Par là, le budget se distingue : 1° du bilan ; 2° de l'estimation moyenne ; 3° du compte.

I. — Le budget ne doit pas être confondu avec le *bilan*. Le bilan, c'est le tableau du passif et de l'actif d'un Etat à un moment donné. Dresser le bilan d'un Etat, c'est évaluer, pour cet Etat, à un moment donné, le montant en capital ou en arrérages de ses charges publiques *sensu lato* ; c'est déterminer la valeur en capital ou en revenus du domaine de l'Etat, le rendement possible des impôts existants. Par là, on cherche à connaître la composition du patrimoine actif et passif d'un Etat, pour dégager de cet inventaire la puissance financière d'un pays. La rédaction d'un bilan est pratiquée en *Italie* sous le nom de *compte général du patrimoine* [1].

Le but que l'on poursuit dans le *bilan* n'est pas le même que celui du budget. Le budget, c'est un *programme* financier, un *plan d'action*. Le bilan, c'est la constatation des éléments d'un patrimoine ; c'est un *inventaire*. — Dans le budget, il est possible et indispensable de faire des évaluations *exactes*, précises ; dans le bilan, il faut se résigner à ne faire que des évaluations approximatives ; pour beaucoup des éléments du patrimoine, — par exemple, pour les collections artistiques, scientifiques, etc., — il faut renoncer à faire autre chose que d'inscrire des

1. Le *compte général du patrimoine*, tel qu'il est pratiqué par l'Italie, sera étudié dans une autre partie de cet ouvrage. Voici la définition qu'en donne la loi de comptabilité (texte unique de 1884, art. 71) : « La seconde partie de la reddition des comptes embrasse le compte général du patrimoine de l'Etat, avec les variations qu'ont subies : a) les matières propres du compte du Trésor ; *b*) l'actif et le passif disponible ; *c*) l'actif et le passif propres des gestions des magasins et des dépôts institués par les dotations des services divers, en relation avec les chapitres du budget ; *d*) les biens mobiliers, immobiliers, créances, titres de crédit et le passif de l'Etat, tant en ce qui concerne le mouvement des capitaux inscrits au budget que toute autre cause ».

valeurs hypothétiques, conventionnelles, inexactes. — Enfin, au point de vue pratique, le bilan n'a qu'une faible importance ; même en supposant que les chiffres qui y sont inscrits aient quelque valeur, le bilan ne révèle pas, d'une manière certaine, la puissance financière d'un Etat. Celle-ci dépend d'éléments que ne connaît pas le bilan et qui sont les facteurs essentiels de cette puissance : activité, loyauté des habitants et des gouvernants, richesse du sol, traditions d'honnêteté et de respect des engagements contractés, etc. — A vrai dire, le bilan n'intéresse guère que les statisticiens ; encore, ceux-ci n'y attachent pas trop d'importance.

II. — Le budget doit aussi être distingué de l'*estimation moyenne*. Parfois, pour un Etat donné, à une époque donnée, on recherche quelles peuvent être, *bon an mal an*, ses dépenses et ses recettes. On dresse le tableau des dépenses et des recettes publiques d'une *année moyenne*.

C'est là une chose toute différente du budget. Le budget est un *programme*, un *plan d'action* ; l'estimation moyenne, comme le bilan, est un *inventaire* approximatif. — Le budget est un *acte de gouvernement* ; l'estimation moyenne est un travail de statistique. — Un gouvernement qui, au lieu d'un budget, dresserait une estimation moyenne, oublierait sa mission essentielle qui est de prévoir. L'estimation moyenne, ce sont les besoins et les ressources du passé ; le budget, ce sont les besoins et les ressources de l'avenir ; ces besoins et ressources changent rapidement, car les événements modifient à tout instant les conditions des problèmes politiques, économiques et sociaux et, par suite, les éléments de la solution financière qui est le budget.

III. — Enfin, le budget ne doit pas être confondu avec le *compte*. Le *compte* est le relevé des dépenses effectuées, des recettes recouvrées dans un Etat donné, au cours d'une période de temps *écoulée*.

Ce n'est pas, comme le budget, un plan d'action ; c'est une récapitulation de faits accomplis. Le budget, c'est l'avenir, c'est la route que l'on va suivre ; le compte, c'est le passé, c'est le chemin parcouru. Le budget s'applique à des évènements *probables* ; c'est un *état de prévision*, un programme de dépenses et de recettes *à faire* ; il se solde par un excédent ou un déficit *probable*. Le compte, c'est un *état au vrai*, comme l'on disait sous l'ancien régime français ; il se solde par un excédent ou un déficit *certain*. Faire le compte, c'est constater la mesure dans laquelle les prévisions budgétaires ont été réalisées.

IV. — En *législation positive*, le caractère de prévision périodique est ordinairement mis en relief dans les définitions que les textes législatifs ou réglementaires donnent du budget. — Ainsi, en *France*, le décret sur la comptabilité publique du 31 mai 1862 définit le budget : « l'acte par lequel sont *prévues* et autorisées les recettes et les dépenses *annuelles* de l'Etat... » (art. 5).

La loi *belge* organique de la comptabilité publique du 15 mai 1846 donne

la formule suivante : « Les recettes et les dépenses publiques *à effectuer* pour le service de *chaque exercice*... forment le budget général de l'Etat » (art. 1er).

D'après la loi *prussienne* du 11 mai 1898, concernant le budget de l'Etat, « le budget de l'Etat contient le *devis* (*Voranschlag*) de toutes les recettes que l'on *prévoit* devoir être effectuées et de toutes les dépenses qui *deviendront* nécessaires dans le cours de l'*année* financière » (art 1er). — Voir aussi la Const. prussienne du 30 novembre 1920, art. 63, 2 : « Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être évaluées pour chaque année financière et inscrites sur le budget (*Haushaltsplan*). Ce dernier est fixé par une loi *avant* le commencement de l'année financière ». — Art. 85 de la Constitution de l'*Empire allemand* (11 août 1919) : « Toutes les recettes et dépenses de l'Empire doivent être *proposées chaque année* comptable et figurer au budget. Le budget est établi par une loi *avant* le commencement de l'année comptable ».

Pour l'*Italie*, voyez le texte unique de la loi sur l'administration et sur la comptabilité de l'Etat approuvé par décret du 17 février 1884, art. 28, § 1. « Le budget *de prévision* pour l'exercice *suivant* comprendra l'*état de prévision* de la recette et les états de la dépense... »

Etats-Unis. — Bill du 29 mai 1920 (rejeté par le Président) : Section 201 : « Le Président transmettra au Congrès, le 1er jour de chaque session régulière, le budget qui comprendra en résumé et en détail : *a*) les évaluations des dépenses.... pour l'année financière suivante.... ; *b*) les évaluations des recettes du gouvernement pour l'année financière suivante, en vertu des lois existant au moment où le budget est transmis et aussi en vertu des propositions de recettes, s'il y a lieu, contenues dans le budget.... ».

CHAPITRE II

LES ORIGINES HISTORIQUES DU BUDGET

Historiquement, c'est l'*Angleterre* qui, la première, a dégagé les principes sur lesquels repose la notion du budget moderne. A son tour, la France les a formulés et pratiqués rapidement d'une manière beaucoup plus systématique que ne l'a fait l'Angleterre. Une fois construite en Angleterre et en France, la théorie moderne du budget a passé dans tous les pays civilisés, quoique sa portée d'application ne soit pas la même partout. L'*Angleterre* et la *France* sont donc les deux pays qui ont frayé le chemin dans lequel les Etats civilisés se sont unanimement engagés.

En Angleterre et en France, les étapes parcourues sont sensiblement les mêmes. Le point de départ a été le principe que l'impôt doit être consenti par les représentants de ceux qui ont à le payer. — Ce principe une fois admis, — et cela n'a pas été sans peine, — les élus des contribuables ont affirmé que le droit de voter l'impôt implique celui de surveiller l'emploi des sommes levées et de discuter les motifs qui nécessitent l'impôt, c'est-à-dire certaines dépenses. — Puis, ils ont cherché à faire reconnaître leur pouvoir de discuter toutes les recettes et dépenses sans exception. — Enfin, ils ont lutté pour obtenir le pouvoir d'émettre un vote *périodique* sur les dépenses et les recettes publiques.

Ce jour-là seulement, le budget moderne a existé. Le résultat final n'a été obtenu qu'à une époque relativement récente.

Section I

Les origines du budget en Angleterre [1].

Voici, résumée et exposée à grands traits, l'évolution qui s'est produite en Angleterre touchant les principes qui sont à la base du budget moderne : le vote des recettes, le vote des dépenses, la périodicité.

1. Sur cette histoire, voyez Maitland, *Constitutional History of England*, p. 430 et

Premier principe. — Vote de recettes publiques par le Parlement. — L'origine historique du vote des recettes publiques par le Parlement est dans la reconnaissance, comme un principe absolu et sans exception, que l'*impôt* ne peut être levé qu'avec le consentement des contribuables.

Pendant tout le moyen âge, il n'y a pas séparation entre les finances du roi et les finances publiques ; le principe financier fondamental a été, en Angleterre, que le roi doit subvenir aux dépenses du royaume avec les revenus de son domaine : « *Que notre seigneur le roi vive de soen* ». — La manière dont le roi dépensait cet argent était un « secret d'Etat ». — En cas de *besoins extraordinaires ou temporaires*, des levées spéciales (*aids* ou *subsidies*) d'argent pouvaient être faites à titre extraordinaire et temporaire (*pour un an*, ordinairement) sur le peuple. Mais, pour cela, *il fallait au roi le consentement du grand Conseil de la nation*, c'est-à-dire *des représentants des contribuables.* Voilà le point de départ.

Avec le temps, un double phénomène se produit : les dépenses augmentent par suite du développement des fonctions du gouvernement. Cependant, les revenus de la Couronne restent stationnaires ou même diminuent par suite de la dilapidation du domaine. Dès lors, le recours à l'impôt devient de plus en plus fréquent. Malgré tout, le caractère exceptionnel et temporaire de l'impôt subsiste jusqu'à la Révolution de 1688. Il n'y a pas eu d'impôt permanent jusqu'à la Restauration ; l'*hereditary excise* est le premier impôt permanent.

Dès l'origine, les tentatives de la Couronne pour violer ou tourner la règle du vote de l'impôt par les représentants de la nation ont été nombreuses. Il est inutile de rappeler dans le détail les conflits incessants qui se sont élevés entre les rois d'Angleterre et leurs Parlements sur la question de l'établissement des impôts. Constatons simplement que, au cours du XVIIe siècle, la victoire du Parlement est devenue complète et définitive. Sous le règne de Charles Ier, en 1628, le *Petition of Right* proclame définitivement l'illégalité de toute imposition directe non autorisée par le Parlement. Et en 1688-1689, le *Bill of Rights* déclare illégale *d'une façon générale* toute levée d'argent « pour la Couronne et à son usage, sous prétexte de prérogative, pour un temps autre et d'une autre manière que ne l'a accordé le Parlement ».

Le principe du vote de l'impôt une fois reconnu, peu à peu toutes les sources du revenu public ont été soumises à la discussion du Parlement. Au cours du XVIIIe siècle, toutes les recettes passent sous le contrôle des Chambres. — Ainsi s'est progressivement établi en Angleterre le principe du vote de toutes les recettes publiques par le Parlement.

Le principe du vote de l'impôt par les représentants des contribuables a reçu une importante application à la fin du XVIIIe siècle. A la suite d'une lutte extrêmement violente, qui a coûté à l'Angleterre ses colonies d'Amérique, la règle a été posée dans le droit anglais qu'un impôt intérieur ne peut être établi dans les *colonies* que par le consentement des représentants de ceux qui doivent le payer, c'est-à-dire des élus des colons[1]. Au cours de la guerre, en 1778, le Parlement britannique vota une loi « pour dissiper tous doutes et toutes craintes touchant l'établissement d'impôts par le Parlement de Grande-Bretagne dans les colonies, provinces et Plantations de l'Amérique du Nord et des Indes Occidentales ». La loi n'eut aucun effet sur le résultat de la guerre d'Indépendance ; mais elle mit hors de contestation la règle que tout impôt doit être voté par les représentants de ceux qui doivent le payer.

Toutes les constitutions des colonies britanniques jouissant du self-govern-

s. ; — Anson, *Loi et pratique constitutionnelle de l'Angleterre*, éd. franç. Boucard et Jèze, t. I, p. 381 et s. ; t. II, p. 376 et s. — D. J. Medley, *A student's Manual of English Constitutional History*, 4e éd., 1907, *passim* et surtout p. 236 et s. ; p. 496 et s. ; — Morgan, *The History of parliamentary taxation in England*, New-York, 1911 ; — Jèze, *Le Budget*, 1910, p. 10 et s.

1. Voyez : *Return on Public Income and Expenditure from* 1688, 1869, *Appendice*, p. 402 à 405. — Stephen Dowell, *A History of Taxation and Taxes in England from the earliest times to the year* 1885, 2e édition, 1888, t. II, p. 144 à 165. — Jèze, *Le Budget*, p. 12 et s.

ment formulent expressément le principe : Constitution fédérale de l'Australie de 1900 (section 53) ; Const. du Transvaal du 6 décembre 1906 (articles 53 et s.) ; Const. sud-africaine, 1909, art. 60 et s.

Deuxième principe. — Discussion des dépenses par le Parlement. — La règle constitutionnelle a été pendant très longtemps que si le consentement de la nation est nécessaire pour lever l'impôt, le roi est le seul juge de son emploi et de sa nécessité. La libre disposition des fonds était considérée comme une prérogative de la Couronne ; toute mesure de contrôle, au sens moderne, aurait été regardée comme un empiètement intolérable du législatif sur l'exécutif[1]. Ce n'est que progressivement et lentement que ce principe a été abandonné. Dans une certaine mesure, les pouvoirs limités *actuels* de la Chambre des Communes en matière de *dépenses* sont un vestige de cette ancienne règle traditionnelle très solidement établie. Théoriquement, aujourd'hui, la Chambre des Communes est absolument maîtresse de la dépense ; en fait, elle s'abstient d'exercer son droit strict. — Comment s'est faite l'évolution ?

Le Parlement a d'abord émis la prétention de discuter les dépenses à faire ou de surveiller l'emploi des deniers accordés pour les *dépenses extraordinaires*. Comme les revenus du domaine ne permettaient pas de les couvrir, le Roi devait recourir à l'impôt temporaire ; or, pour l'établir, il était obligé d'obtenir le consentement de la nation, exprimé par ses représentants. A ce moment, pour gagner plus facilement l'assentiment du Parlement, le Roi a été amené à exposer publiquement l'emploi des deniers déjà consentis et l'objet des dépenses particulières qu'il se proposait de faire avec l'argent qu'il sollicitait.

D'un autre côté, dès le milieu du XIVe siècle, le Parlement s'était efforcé de faire reconnaître son droit d'indiquer les dépenses auxquelles seraient affectés (*clause of appropriation*) les subsides votés par lui. Les premiers cas sont les impôts autorisés en 1348 pour la défense contre les Ecossais et en 1353 pour la poursuite de la guerre alors en cours. Mais cette spécification n'était pas toujours faite et il n'y avait pas de moyens de la faire respecter. En 1665, Charles II demanda une somme considérable pour la guerre contre la Hollande et consentit à l'insertion d'une clause d'appropriation. *C'est le précédent, qui fut ensuite suivi pendant tout son règne*[2]. Mais ce n'est qu'après le triomphe du Parlement, à la Révolution de 1688, que la règle fut véritablement appliquée. Ainsi, après la paix de Ryswick, la Chambre des Communes réussit à imposer au roi, *contre sa volonté*, la réduction de l'armée[3].

Même après la Révolution de 1688, le pouvoir du Parlement de discuter les dépenses ne porta pas d'abord sur *toutes* les dépenses publiques, parce qu'on ne séparait pas nettement les dépenses personnelles de la maison royale et les dépenses publiques. On a commencé par distinguer les dépenses militaires des autres dépenses. Le *Bill of Rights* (1688) ayant proclamé l'illégalité d'une armée permanente en temps de paix sans le consentement du Parlement, la règle s'établit que désormais, tous les ans, le Parlement examinerait, discuterait et voterait les *dépenses militaires* pour l'année à venir. Jusqu'en 1798, pour tout le service de la Marine, il n'y eut qu'un seul chapitre (vote) ; pour l'armée, au temps de la reine Anne, il n'y avait que deux ou trois chapitres. De plus, pour ces deux services, la Couronne avait le droit de faire des dépenses extraordinaires sans autorisation *préalable* du Parlement : l'approbation était donnée *après coup*.

Les dépenses de la maison du Roi et du gouvernement civil restèrent confondues et continuèrent pendant plus d'un siècle à échapper à la discussion des Chambres. Le Parlement mettait à la disposition du roi une somme déterminée pour couvrir les dépenses de la *liste civile*, c'est-à-dire les dépenses de

1. MAITLAND, *Const. Hist. of England*, p. 430 et s.
2. MAITLAND, *op. cit.*, p. 433.
3. LORD WELBY, *Memorandum on the Control of the House of Commons over the public Expenditure, Report of the Select Committee on Actual Expenditure*, Appendix, n° 13, p. 228.

la maison royale et les dépenses des services civils [1]. C'est seulement à partir de 1830 que toutes les dépenses du gouvernement civil ont été soumises à la pleine discussion du Parlement. En 1830, à l'avènement de Guillaume IV, une loi (1 Will. IV, c. 25) remania la liste civile. Une somme nette annuelle de 510.000 livres sterling fut allouée au roi pour les dépenses de la maison royale et les pensions. Toutes les autres dépenses publiques furent désormais soumises au contrôle du Parlement. On conserva l'expression de liste civile pour désigner le résidu de dépenses intéressant surtout la maison royale, bien qu'on eût exclu de l'ancienne liste civile justement les dépenses qui constituaient la liste civile proprement dite. Dès lors, aujourd'hui, le terme *liste civile* ne correspond plus aux dépenses qui y sont comprises. — En 1837, lors de l'avènement de la reine Victoria, on fit sortir de la liste civile le dernier élément intéressant le gouvernement civil : les dépenses relatives aux pensions. — C'est donc seulement depuis 1837 que toutes les dépenses publiques, militaires et civiles, peuvent être discutées par le Parlement.

Troisième principe. — Discussion annuelle des dépenses et des recettes publiques. — C'est la Révolution de 1689 qui a donné à l'Angleterre la discussion annuelle des dépenses et des recettes publiques. Avant cette époque, cet examen annuel n'avait pas lieu, pour la bonne raison que les Parlements n'étaient pas convoqués d'une manière régulière.

En ce qui concerne les *dépenses*, le *Bill of Rights* exigeant l'autorisation du Parlement pour le maintien d'une armée permanente en temps de paix, le Parlement décida de n'accorder cette autorisation que pour un an. Par la même occasion, après avoir mis à part les dépenses relatives à la marine et à l'armée, le Parlement fit reconnaître son droit de les examiner et de les discuter périodiquement tous les ans. Lorsque, progressivement, l'on eut distingué les dépenses personnelles de la maison royale des dépenses civiles publiques, le nombre et l'importance des dépenses publiques soumises à l'examen annuel du Parlement allèrent en augmentant. Toutefois, toutes les dépenses civiles détachées de la liste civile ne furent pas inscrites sur les *estimates* présentés tous les ans au vote des Chambres. C'est ainsi que s'est établie en Angleterre une distinction capitale entre deux catégories de dépenses : 1° les dépenses permanentes, autorisées une fois pour toutes par le Parlement (*Charges on the consolidated Fund*) ; 2° les dépenses annuelles inscrites dans les *estimates*, et votées tous les ans par les Chambres (*supply services*).

Quant aux *recettes*, tout de suite après la révolution de 1688, le Parlement procéda à l'examen des revenus publics. A côté des sources perpétuelles de revenus appartenant à la Couronne, il établit plusieurs impôts. Il fit une distinction : certains impôts furent accordés suivant l'ancienne coutume, *pour la durée de la vie des nouveaux souverains*. Au contraire, en ce qui concerne certains impôts, on fit observer que cette source de recettes constituait le grand ressort du Gouvernement. Sans elle, le gouvernement du pays ne pouvait pas fonctionner : au contraire, si le roi en avait la possession, il pourrait gouverner sans l'assistance du Parlement. Il fut donc posé « en règle générale, que le revenu pour un terme déterminé et court était la meilleure garantie que la nation pouvait avoir pour des Parlements fréquents ». — La règle a été toujours appliquée depuis lors : une fraction importante des recettes publiques ne doit être accordée que pour une courte période de temps [2].

1. L'expression *liste civile* avait, à l'origine, en droit anglais, une signification spéciale. On entendait par liste civile proprement dite les dépenses du gouvernement *civil* pour lesquelles une somme était allouée au roi : traitements des juges, des ambassadeurs et autres membres du service civil ; pensions accordées par la Couronne. On appelait aussi, par extension, liste civile le revenu annuel alloué au roi pour couvrir les dépenses de la maison royale et du gouvernement civil. Voyez Gaston Jèze, *Cours de Sc. des finances*, 6e édition, I (*Les dépenses publiques, le crédit public*), 1921, p. 142 et s.

2. Quant aux impôts choisis pour le vote temporaire ou annuels, ils ont beaucoup varié. Ainsi, pendant longtemps, les droits sur le malt et sur le sucre ont été votés annuellement. L'impôt sur le malt a cessé d'être annuel en 1822 ; le droit sur le sucre, en 1846. A l'heure actuelle, les seuls impôts annuels sont l'*income tax* et les *droits sur le thé*.

Telle est l'origine de la distinction — correspondant à celle que nous avons relevée pour les dépenses — en sources permanentes et sources temporaires de recettes [1].

Ainsi, le Parlement anglais, même à l'heure actuelle, ne discute pas tous les ans l'ensemble des dépenses et l'ensemble des recettes publiques. Mais, chaque année, le Chancelier de l'Echiquier, dans l'exposé budgétaire *oral* (*budget speech*) qu'il fait à la Chambre des Communes, présente le tableau général et comparatif de *toutes* les dépenses et de *toutes* les recettes.

Section II

Les origines du budget en France [2].

En France, le budget est une institution tout à fait moderne. On a parcouru les mêmes étapes qu'en Angleterre ; on a mis plus de temps pour arriver au but. Par contre, on a imaginé un système qui semble plus complet et plus logique.

Premier principe. — Vote des recettes par les représentants de la nation. — En France, au XVIIe siècle, au moment même où les Anglais revendiquent avec énergie et font reconnaître leur droit de voter l'impôt, la théorie exposée par Loyseau à la fin du XVIe siècle n'est plus guère sérieusement contestée : « A mon avis, il ne faut plus douter qu'en France... nostre roy... ne puisse faire des levées de deniers sans le consentement des Etats » [3]. Et cependant, le Roi, à l'origine, n'a pas eu le pouvoir d'imposer d'office [4]. C'est un principe admis au Moyen Age [5], que les revenus du domaine doivent suffire aux dépenses publiques. — Dans les cas exceptionnels, tels qu'une grande guerre, ces revenus étant insuffisants, le Roi se procurait des ressources extraordinaires et temporaires au moyen d'un impôt général établi soit dans tout le royaume, soit seulement dans l'étendue du domaine de la Couronne. Mais il lui fallait le consentement des seigneurs laïques et ecclésiastiques, et des villes qui avaient acquis par charte le droit

1. Pendant longtemps, on a fait, dans les comptes publics, une distinction entre les recettes, suivant qu'elles provenaient d'impôts permanents ou d'impôts annuels. Les recettes permanentes formaient le Fonds Consolidé (*the Consolidated Fund*). Les recettes annuellement votées par le Parlement constituaient les voies et moyens applicables aux subsides accordés annuellement (*Ways and Means for Annual Supply Grants*) : c'est ce qu'on appelait les *Moneys provided by Parliament*. Depuis 1846, la distinction entre les recettes permanentes et les recettes annuelles n'est plus faite dans la comptabilité. Aujourd'hui, toutes les recettes *sans exception* forment le *Consolidated Fund*, et les voies et moyens pour les *supply services* sont constitués par ce qui reste du Fonds consolidé, une fois payées les dépenses permanentes.

2. Pour les détails, voyez Jèze, *Le Budget*, p. 26 et s.

3. Loyseau, *Des Seigneuries*, chap. III, n° 46.

4. Sur tous ces points, Esmein, *Cours élém. d'Histoire du droit français*, 10e éd., 1910, p. 544 et s. — Ad. Vuitry, *L'origine et l'établissement de l'impôt sous les trois premiers Valois*, Paris, 1882.

5. St-Thomas d'Aquin a dit au XIIIe siècle : « Constituti sunt reditus terrarum Principibus, ut ex illis viventes a spoliatione subditorum abstineant ». — Même à la fin du XVIe siècle, Jean Bodin considère le « domaine » comme la forme de revenu la « plus honnête et la plus sûre ».

d'établir elles-mêmes leurs impôts. Parmi les procédés dont usaient les rois pour obtenir le consentement des seigneurs, nous trouvons le recours aux Etats généraux.

Mais de bonne heure, la Couronne s'efforça de lever l'impôt de sa propre autorité.

Tout d'abord au XIIIe siècle, dans les cas où la coutume lui permettait d'exiger l'aide féodale, on vit le roi, au lieu de faire appel à ses vassaux, émettre la prétention de frapper directement les sujets de ses vassaux, sans obtenir le consentement des seigneurs. Il y eut des résistances. Néanmoins, on peut citer de nombreux exemples de cette prétention royale d'imposer d'autorité. C'est ainsi qu'en 1360 furent établies les impositions destinées à payer la rançon du roi Jean.

D'autre part, le Roi, qui avait le droit d'exiger le service militaire de ses vassaux, des villes et des roturiers des campagnes là où il exerçait la haute justice, et qui même, en cas de péril national, pouvait appeler aux armes tous les habitants du royaume (arrière-ban), transforma ce droit en argent. C'est ainsi que, au lieu de convoquer l'arrière-ban, Philippe le Bel établit directement un impôt général.

Toutefois, ce sont là des exceptions : c'est un principe incontesté en France au XIVe siècle, qu'un impôt général ne peut être créé que par le consentement des Etats généraux.

Le droit de voter l'impôt, qui, au début du XVe siècle, semblait définitivement établi au profit des Etats généraux, disparut complètement à la fin du XVIe siècle. L'abdication vint tout d'abord des Etats généraux eux-mêmes, et ceci dès la première moitié du XVe siècle.

Le pays, épuisé par la longue guerre soutenue contre les Anglais, avide de paix, se confie à la royauté victorieuse. A Tours en 1435, à Orléans en 1436, les Etats admettent comme impôts permanents les aides, puis la taille. En fait, d'ailleurs, les impôts étaient devenus permanents ; le pays y était habitué depuis longtemps.

L'abdication fut encore plus complète sous Louis XI (Etats généraux tenus à Tours en 1468). Les légistes se chargèrent alors de construire juridiquement la théorie du droit royal d'imposer. C'est un principe certain, dirent-ils, que les empereurs romains avaient ce droit : il doit appartenir aussi à la royauté.

Pourtant, grâce à l'entente des trois ordres, les Etats de 1484, réunis à la mort de Louis XI, réussirent à faire passer dans la pratique la théorie que l'impôt doit être consenti.

Ils la justifient non plus par l'ancienne règle féodale, mais par cette idée que le peuple qui paie les impôts doit les voter. L'impôt fut réduit et consenti pour deux ans seulement. Bien plus, les subsides ne furent accordés qu'à la condition expresse que le roi s'engagerait, par un décret ferme et irrévocable, à convoquer les Etats au bout de deux ans.

La Couronne fit aux Etats toutes les promesses ; mais une fois tirée d'embarras, elle n'en tint aucune.

Vainement, le duc d'Orléans (plus tard Louis XII), accompagné du comte de Dunois et du sire de Richebourg, vint-il dénoncer au Parlement de Paris

les impôts perçus par la Couronne en sus des sommes octroyées par les Etats. Le Parlement, rival des Etats généraux, se déclara incompétent.

A partir du XVIe siècle, le droit royal d'imposer est assez fortement établi pour que le refus des Etats ne puisse plus arrêter la Couronne [1].

Si, dans la deuxième moitié du XVIe siècle, on voit encore la royauté convoquer les Etats et leur demander des subsides, c'est uniquement pour rendre plus facile la perception des impôts et la faire mieux accueillir par le pays.

Il ne faudrait pas croire que l'on eût complètement oublié les anciens principes. Ils restent vivants dans les esprits. L'impôt doit être voté librement par les représentants de la nation, proclament les Parlements, lorsqu'après 1614 ils se posent comme les successeurs des Etats généraux pour la défense des contribuables.

Le principe est repris par les philosophes du XVIIIe siècle (Montesquieu, *Esprit des Lois*, XI, ch. VI).

A la fin du XVIIIe siècle, cette thèse s'impose aux esprits avec tant de force qu'on l'inscrit en 1789 dans tous les cahiers des bailliages et sénéchaussées, et qu'elle est définitivement et solennellement proclamée le 17 juin 1789.

« L'Assemblée nationale, considérant que le premier usage qu'elle doit faire du pouvoir dont la nation recouvre l'exercice..., est d'assurer pendant la durée de la présente session la force de l'administration publique ; — Voulant prévenir les difficultés qui pourraient traverser la perception et l'acquit des contributions, difficultés d'autant plus dignes d'une attention sérieuse qu'elles auraient pour base un principe constitutionnel et à jamais sacré, authentiquement reconnu par le roi, et solennellement proclamé par toutes les assemblées de la nation, principe qui s'oppose à toute levée de deniers de contributions dans le royaume, sans le consentement formel des représentants de la nation ; — Considérant qu'en effet les contributions, telles qu'elles se perçoivent actuellement dans le royaume, n'ayant point été consenties par la nation, sont toutes illégales, et par conséquent nulles dans leur création, extension ou prorogation ; — Déclare, à l'unanimité des suffrages, consentir provisoirement pour la nation, que les impôts et contributions, quoique illégalement établis et perçus, continuent d'être levés de la même manière qu'ils l'ont été précédemment, et ce, jusqu'au jour seulement de la première séparation de cette assemblée, de quelque cause qu'elle puisse provenir ; — Passé lequel jour, l'Assemblée nationale entend et décrète que toute levée d'impôts et contributions de toute nature, qui n'auraient pas été nommément, formellement et librement accordés par l'Assemblée, cessera entièrement dans toutes les provinces du royaume, quelle que soit la forme de leur administration... »

Dès la Révolution, il a été aussi admis que les recettes publiques

1. Pourtant, dans la deuxième moitié du XVIe siècle, Jean Bodin écrit (*les 6 livres de la République*) que en Espagne, en Angleterre, en Allemagne et en France, c'est un principe établi par une longue coutume qu' « aucun prince n'a le pouvoir de lever un impôt sur ses sujets sans leur consentement ».

autres que l'impôt devaient être discutées et votées par les assemblées législatives.

Deuxième principe. — Discussion des dépenses publiques. — Les Etats généraux se sont moins préoccupés de l'emploi des subsides que de leur octroi. Rarement, ils ont revendiqué le droit de surveiller cet emploi ; quand ils l'ont fait, ils n'ont guère insisté.

La seule tentative vraiment sérieuse de discuter les dépenses publiques et de surveiller l'affectation précise des deniers provenant de l'impôt aux objets pour lesquels il avait été consenti, a été formée, vers le milieu du XIVe siècle, sous le règne du roi Jean le Bon, aux Etats-généraux de 1355, — les Etats généraux où siégeait le fameux prévôt des marchands de Paris, Etienne Marcel. — Les Etats de 1355 obtinrent du roi que leurs délégués, sous le nom de généraux superintendants, non seulement dirigeraient la levée de l'impôt, mais en surveilleraient l'emploi et l'affectation *exclusive* « au fait de la guerre », qui avait été le motif qui les avait déterminés. Les superintendants devaient périodiquement rendre compte aux Etats de leur gestion. De plus, les Etats pourraient se réunir « quand ils voudraient ». — L'organisation imaginée par les Etats de 1355 dura peu. A peine la paix de Brétigny avait-elle été signée qu'une ordonnance du 5 décembre 1360 rendit au Roi toute liberté dans l'emploi du produit de l'impôt.

En 1789, si les cahiers des Etats formulent tous la revendication du vote de l'impôt par les représentants de la nation, ils sont muets sur la question de l'emploi des revenus publics.

Les Assemblées de la période révolutionnaire ont senti, au contraire, que le corollaire naturel de la règle du vote des recettes était le vote des dépenses.

L'article 1er, titre III, chapitre III, section I. de la constitution de 1791 déclare : « La constitution délègue exclusivement au Corps législatif les pouvoirs et fonctions ci-après : ... 2° *de fixer les dépenses publiques* ; 3° *d'établir les contributions publiques...* » Cpr. aussi la constitution du 24 juin 1793 (art. 54 et 55).

La constitution de l'an III (art. 317, 318 et 319) organise la sanction du principe. Les commissaires de la trésorerie nationale, élus par le Conseil des anciens, « ne peuvent rien faire payer, sous peine de forfaiture, qu'en vertu : 1° d'un décret du Corps législatif et jusqu'à concurrence des fonds décrétés par lui pour chaque objet... »

Troisième principe. — Comparaison et vote périodique des dépenses et des recettes publiques. — Le budget moderne est essentiellement une *comparaison périodique* des recettes et des dépenses publiques. L'idée de faire cette comparaison périodique est assez ancienne en France. Sous l'ancien régime, de bonne heure, certains rois ont voulu connaître leur situation financière ; pour cela, ils ont prescrit l'établissement de plans financiers [1].

On en trouve une première ébauche dès le début du XIVe siècle. A intervalles plus ou moins réguliers et rapprochés, les surintendants des finances royales, au XIVe siècle, ont dressé des *états de prévisions*, — aperçus très rudi-

1. Voir Jèze, *Le Budget*, p. 33 et s.

mentaires d'ailleurs, où ni les recettes ni les dépenses ne figuraient pour leur totalité (Exemple : état évaluatif inséré par Philippe le Long dans son ordonnance du 19 janvier 1314, et qui ne fait ressortir que le chiffre net des recettes, laissant de côté les dépenses locales acquittées par les receveurs provinciaux).

Pour rencontrer des programmes financiers plus sérieux, il faut arriver à Sully. La déclaration du 20 août 1598 prescrit que, au commencement de chaque année, il devra être arrêté en Conseil un rôle des recettes et dépenses, sous le nom *d'état du roi*. — Après la disparition de Sully, l'*état du roi* ne fut plus dressé.

Avec Richelieu, les plans financiers reparaissent momentanément (règlements du 2 septembre 1624 et du 18 janvier 1630).

Colbert établit des *états de prévisions annuels*, présentant un tableau très circonstancié des ressources et des dépenses de l'Etat

Ce système fut perfectionné au début de la Régence. Le Régent décida que les évaluations de recettes et de dépenses seraient désormais établies d'après les constatations de l'*état au vrai*, document qui faisait connaître le total des opérations de l'exercice précédent et qui était rédigé d'après les écritures tenues à la Caisse commune. C'est dans ces conditions que fut établi l'état de prévision pour 1717.

L'arrivée de Law aux finances publiques fit oublier toutes ces mesures. — C'est seulement à la fin de l'ancien régime qu'on retrouve les comparaisons des dépenses et des recettes. Necker, reprenant les idées de Sully, de Richelieu, de Colbert et du Régent, en les complétant par l'idée de publicité, publie, en 1781, son fameux *Compte rendu* (le « Conte bleu » comme l'appela Maurepas), qui, malgré le succès éclatant qu'il obtint, est très loin de constituer un véritable budget : il ne contient des évaluations ni sérieuses, ni complètes. En réalité, c'était non pas un état de *prévision* pour une certaine période à venir, mais une *estimation moyenne* systématiquement optimiste des revenus et des charges ordinaires. « Il n'a fallu rien de moins que l'ignorance universelle sur l'état des finances et que la disposition naïve où était le public d'accepter sans examen tout ce qu'un ministre populaire offrait en appât à sa crédulité, pour ajouter foi à ces affirmations séduisantes, que démentaient trop clairement les embarras continuels du Trésor » [1].

La Constituante a prescrit tout de suite la *périodicité* du vote de l'*impôt* (Décret du 7 octobre 1789). La Constitution de 1791, titre V, article 1er, déclare : « Les contributions publiques seront *délibérées*, *et fixées chaque année* par le Corps législatif et ne pourront subsister au delà du dernier jour de la session suivante si elles n'ont pas été expressément renouvelées ». Ce texte, encore en vigueur, pose d'une manière très nette le principe de l'annalité de l'impôt.

Pour les *dépenses* publiques, les hommes de la Révolution, après hésitation, ont décrété que toutes les dépenses seraient annuelles.

Dès le début de la Révolution, on constate enfin la préoccupation de mettre en *équilibre* les recettes et les dépenses publiques, et, pour cela, de rapprocher périodiquement de l'état des recettes l'état des dépenses et de dresser des états annuels des dépenses publiques. La Constitution de 1791 (titre III, chap. II, section IV, art. 7) décrète à cet effet : « Les ministres sont tenus de présenter *chaque année* au Corps législatif, à l'ouverture de la session, *l'aperçu des dépenses* à faire dans leur département... ».

1. Marion, *Histoire financière de la France depuis 1715*, I, 1914, p. 330 et s. ; p. 332.

De même, la Constitution du 5 fructidor de l'an III, article 162, prescrit : « le Directoire est tenu, *chaque année*, de présenter par écrit à l'un et à l'autre Conseils, *l'aperçu des dépenses*, la situation des finances... ».

Le budget apparaît encore plus nettement dans la Constitution du 22 frimaire an VIII, article 45 : « Le Gouvernement dirige les recettes et les dépenses de l'Etat, *conformément à la loi annuelle qui détermine le montant des unes et des autres*... »

Tels sont les textes qui peuvent être considérés comme la base législative du budget moderne en France.

Il faut le reconnaître, d'ailleurs : quels que fussent les textes, la caractéristique de la gestion financière pendant la période révolutionnaire fut l'absence de prévisions. A cause des *troubles intérieurs* et de la *guerre continuelle*, on vivait au jour le jour, comme on pouvait, dans un désordre extraordinaire. — Il n'y a pas non plus eu de budget sérieux ni sous le Consulat ni sous le premier Empire.

On n'a jamais contesté ce point pour la période antérieure au Consulat. Au contraire, on a parfois attribué à Bonaparte l'honneur d'avoir introduit en France la pratique du budget. C'est une erreur. Ni le Consulat, ni le Premier Empire n'ont eu de budgets réguliers [1].

Cette absence de budget constitue le vice capital des finances napoléoniennes. Le crédit public s'en effraya toujours, et c'est par là qu'il faut expliquer la faiblesse, au premier abord injustifiable, du crédit public sous le Consulat et sous le Premier Empire, malgré la restauration certaine de l'ordre dans les finances [2].

Après la chute de Napoléon, la Charte du 4 juin 1814 ne formula aucune règle relative au budget [3]. Ce n'est pas que la Restauration ait méconnu l'utilité du budget : à partir de 1814, le budget est considéré par tout le monde comme un acte tellement nécessaire que l'on estime superflu d'en parler dans la Constitution.

Depuis cette époque, l'on dresse, *chaque année*, l'état des dépenses et des recettes pour l'année à venir. La période de la Restauration est une époque très intéressante à étudier au point de vue de l'organisation budgétaire. C'est sous la Restauration qu'ont été posées les règles les plus importantes du régime budgétaire français moderne, sous l'inspiration des ministres des finances qui se sont succédé sous Louis XVIII et Charles X : le baron Louis, M. Roy, enfin l'auteur des

1. Voyez les conclusions concordantes de Stourm, *Les Finances du Consulat*, Paris, 1902 ; — Alfred des Cilleuls, *Les Apparences et la réalité dans les budgets et comptes de l'Etat de l'an VIII à* 1813 (*Revue de Science et de législation financières*, 1904, p. 598 et s.) ; — Alfred des Cilleuls, *L'Evolution budgétaire, en France, au XIX*e *siècle. Rev. de Science et de législation financières*, 1905, p. 635 et s. ; — Jèze, *Le Budget*, p. 40 et s.

2. G. Jèze, *Cours de Sciences des finances*, 6e édition, 1921, I. *Les dépenses publiques et le crédit public*, p. 235 et s.

3. On dit parfois qu'en France le mot « budget » figure, pour la première fois, comme signifiant l'ensemble des recettes et des dépenses de l'Etat, dans *le rapport au roi sur la situation des finances au* 1er *avril* 1814 *et sur le budget des années* 1814 *et* 1815. C'est une erreur certaine. C'est la loi du 21 floréal an X, art. 3, qui, je crois, a employé pour la première fois le mot *budget* : « La somme à prélever pour le paiement des 5 0/0 consolidés forme le premier article du *budget* de l'Etat ».

célèbres ordonnances financières de 1822, 1823, 1824 et 1827 : de Villèle.

C'est aussi seulement sous la Restauration que la discussion sérieuse des dépenses s'est établie. Le 22 juillet 1814, le ministre des finances, le baron Louis, affirmait aux députés : « En vous occupant du budget de l'Etat, *votre fonction première est de reconnaître l'étendue de ses besoins et d'en fixer la somme.* Votre attention se portera ensuite sur la détermination et la fixation des moyens qui devront être établis ou employés pour y faire face ». — Mais la thèse du baron Louis ne fut pas acceptée sans résistance. Certains soutenaient que « si le droit d'accorder ou de refuser l'impôt paraît toujours avoir été réservé au peuple, on ne retrouvera nulle part la moindre trace, le plus léger indice qui annonce la prétention d'examiner, de contrôler et de régler l'emploi des deniers ». — La loi du budget du 25 mars 1817, article 151, consacra la thèse du baron Louis : « La dépense ne peut excéder le crédit en masse ouvert à chacun des ministres. Ils ne pourront, sous leur responsabilité, dépenser au delà de ce crédit ».

Section III

Les origines historiques du budget en Allemagne [1].

En Allemagne, comme en France, on rencontre, d'assez bonne heure, des plans financiers. Ainsi, on en trouve, dès le xvᵉ siècle, en Brandebourg ; le plus célèbre est celui rédigé en Prusse en 1688 sous le règne de Frédéric III (*Generaletat aller Domaeneneinkünfte und Aufgaben* [2]). — Mais les origines véritables du budget moderne doivent surtout être cherchées dans l'évolution du droit des représentants du pays de consentir l'impôt. En Allemagne comme ailleurs, l'impôt est un moyen extraordinaire : le domaine est la ressource principale [3]. L'impôt doit être *consenti* par les Etats du pays (*Landstaende*). — Le droit des anciens Etats du pays (*Landstaende*) de voter l'impôt s'est transformé, au xixᵉ siècle, en pouvoirs financiers des *Landtage*.

Les premières constitutions qui, au début du xixᵉ siècle, sont données à certains Etats allemands (Bavière, Saxe, Württemberg, Hesse, Bade, etc.), confirment et développent, au profit des *Landtage*, l'ancien droit de consentir l'impôt qu'avaient les *Landstaende* (*Steuerbewilligungsrecht*). De plus, à titre de corollaire, ces constitutions, à l'imitation des constitutions françaises, leur reconnaissent le pouvoir d'examiner les dépenses pour lesquelles ces impôts sont demandés. Comme cet examen est périodique, à partir de ce moment les *Landstaende* ont vraiment le pouvoir budgétaire. — Dans d'autres Etats, le régime absolutiste s'est maintenu plus longtemps ; c'est ainsi qu'en Prusse, le régime constitutionnel n'est pratiqué qu'à partir de 1850. Les constitutions ou lois fondamentales de ces Etats ne font pas découler le pouvoir

1. Jèze, *Le Budget*, p. 43 et s.
2. A. F. Riedel, *der Brandeburyisch-Preussische Staatshaushalt in den beiden letzen Jahrhunderten*, Berlin, 1886.
3. C'est l'idée développée même au xviiiᵉ siècle par le caméraliste J.-H. von Justi, *Staatswirthschaft, oder systematische Abhandlung aller œkonom. und Kameralwissenschaften* (1755).

budgétaire du Landtag du droit de consentir l'impôt. L'idée de budget (*Staatshaushaltsetat*) apparaît en première ligne ; c'est un perfectionnement de l'ancien état financier général (*Generaletat*) ; le consentement de l'impôt vient ensuite.

Dans la deuxième moitié du XIXe siècle, quelles qu'aient été les difficultés rencontrées par l'institution budgétaire, tous les Etats allemands ont fini par avoir un budget. — Et des Etats particuliers, la notion du budget a passé dans l'*Empire allemand* [1]. — La *Constitution d'Empire*, du 11 août 1919 (art. 85 et s.) et la *Constitution prussienne*, du 30 novembre 1920 (art. 63 et s.) contiennent les grands principes du droit budgétaire.

1. Pour l'*Italie*, voyez VITAGLIANO, *Il contenuto giuridico della legge del bilancio*, 1910, p. 29 et s. et p. 176 et s.

CHAPITRE III

LE BUDGET AU POINT DE VUE JURIDIQUE [1]

Dans la plupart des Etats modernes, le budget n'est pas uniquement une évaluation arithmétique d'ordre financier ; il a une signification juridique.

D'abord, il convient, pour dégager nettement le problème, de débarrasser le budget de tous les actes de nature différente qui ont pu être placés *dans le même document* à côté du budget. Ainsi, dans les Etats civilisés modernes où le budget est voté par les Chambres, c'est-à-dire par l'autorité qui fait les actes législatifs, il n'est pas rare que le Parlement inscrive dans les mêmes documents non seulement le budget, mais encore des règles de droit relatives à l'exécution du budget (recouvrement des recettes ou paiement des dépenses) ou à l'établissement d'impôts, des autorisations de contracter des emprunts ou de vendre des immeubles, etc., etc. — Avant de s'attacher à déterminer d'une manière précise la nature juridique du budget, il faut commencer par éliminer ces différents actes qui ont ou peuvent avoir une nature juridique différente de celle du budget proprement dit [2].

Section I

Discussion théorique.

Quelle est la nature juridique du budget ?

Trois théories principales sont en présence : 1° D'après les uns, le

1. Jèze, *Le Budget*, p. 48 et s. La bibliographie de cette question est extrêmement abondante. Ce sont surtout les jurisconsultes allemands qui ont étudié le côté juridique du problème budgétaire. Les ouvrages capitaux à consulter sont : 1° celui du professeur allemand Laband, *Le Droit public de l'Empire allemand* (édition française de la coll. Boucard et Jèze), t. VI, p. 166 et s ; et p. 357 et s. On y trouvera non seulement une liste très complète des auteurs allemands qui ont traité la question, mais encore un exposé et une critique de leurs opinions ; — 2° celui du professeur allemand Otto Mayer, *le Droit administratif allemand* (édition française de la coll. Boucard et Jèze), t. II, p. 77 et s. ; — 3° le livre de G. Vitagliano, *Il contenuto giuridico della legge del bilancio*, 1910 ; — Cpr. aussi Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, I, 1920, p. 355 et s.

2. Sur les raisons politiques de cette pratique, ses avantages et ses inconvénients, voyez *infra, les Adjonctions budgétaires.*

budget formule des règles juridiques; c'est une *loi* proprement dite. — 2° D'après d'autres, le budget est *tantôt une loi, tantôt un acte particulier, un acte d'administration.* — 3° D'après d'autres enfin, le budget n'est *jamais* une loi.

Premier système. – Le budget contient une règle juridique; c'est une loi proprement dite. — 1° Hænel estime que tout ce qui est revêtu de la forme de la loi constitue un précepte juridique : la forme de la loi porte en elle le contenu juridique ; cette forme a le pouvoir de transformer en précepte juridique tout ce qu'elle enveloppe.

On peut négliger la thèse de Hænel. Comme le dit Laband [1], elle a pour pierre angulaire « le dogme de la transsubstantiation au moyen de la puissance miraculeuse de la forme de la loi ». Or la difficulté, pour ce dogme, c'est de trouver des croyants. — C'est à son *contenu juridique* qu'il faut exclusivement s'attacher pour savoir dans quelle catégorie d'actes juridiques le budget doit être classé.

2° Vitagliano affirme que le budget est une loi au sens matériel : c'est une loi *attributive de compétence* ; « elle crée, pour les individus qui fonctionnent comme organe de l'Etat (gouvernement), la possibilité juridique de vouloir et d'agir valablement au nom et pour le compte de l'Etat, dans le domaine et pour les fins déterminés par la loi » [2]. — La thèse ne me semble pas exacte. Ce qui confère aux agents publics le pouvoir juridique de vouloir et d'agir valablement, ce n'est pas le budget; ce sont les lois organiques de la compétence, antérieures au budget.

3° Pour le prof. Carré de Malberg [3], la nature législative du budget ne fait pas de doute, « non seulement quand on l'envisage dans sa partie relative aux impôts ou recettes, mais encore en ce qui concerne les dépenses ; et cela, par la raison qu'il constitue, au plus haut degré, une disposition statutaire pour la durée de l'exercice qu'il vient régler. Pendant cette période, il forme un élément important de l'ordre supérieur de l'Etat, en tant qu'il détermine les dépenses auxquelles devront être affectées les recettes provenant des impôts ou de toute autre ressource. Par là même, il prescrit supérieurement aux autorités administratives l'appropriation et l'utilisation qu'elles devront donner aux crédits mis à la disposition respective de chacune d'elles ». « Le budget, pris dans son ensemble, constitue un véritable programme d'administration pour l'exercice à venir... En cela même, il est foncièrement une loi ». — Cette théorie est la conséquence des idées développées par le prof. Carré de Malberg sur la notion de la loi. Pour lui, « la distinction si répandue de la loi matérielle et de la loi formelle doit être tenue pour une erreur certaine de la littérature contemporaine.., Les lois peuvent statuer à titre particulier ;... l'idée de régle ne forme point un élément nécessaire de la définition de la loi » (p. 369). « La notion de loi se ramène, en droit positif français, à une notion purement *formelle* ». « La force et la puissance supérieures par où se caractérise la loi découlent directement de son origine et tiennent essentiellement à des causes *formelles* » [4].

Deuxième système. — Le budget est tantôt une loi proprement dite, tantôt une opération administrative. — D'après le prof. Duguit [5], *a*) le *budget des dépenses* n'est *jamais* une loi. C'est un acte d'administration ; mais *b*) le *budget des recettes* est tantôt une loi, tantôt une simple *opération administrative*. Dans les pays où le Parlement énumère chaque année les seuls impôts et les seules taxes qui pourront être perçus dans l'année *(principe de l'annalité de l'impôt)*, le budget, *en tant qu'il fait cette énumération des impôts et*

1. *Droit public de l'Empire allemand*, VI. p. 387.
2. *Il contenuto giuridico*, p. 399.
3. *Théorie générale de l'Etat*, I, 1920, p. 355 et s.
4. Pour la réfutation de cette notion GASTON JÈZE, *Les principes généraux du droit administratif*, 2e édition, 1914, p. 21 et s.
5. *L'Etat*, I, p. 224 et s. ; — *Droit Const.*, 1911, I, p. 141 et s.

taxes, contient des *règles législatives au sens matériel.* Quant à la partie du budget des recettes où sont évalués les revenus des domaines de l'Etat, c'est une simple opération administrative. Dans les pays où l'impôt ne doit pas être renouvelé chaque année (législations qui n'admettent pas le principe de l'annalité de l'impôt), le budget n'est pas une loi ; les tableaux indicatifs des impôts et taxes à percevoir doivent être considérés comme une simple opération administrative.

Troisième système. — Le budget n'est jamais une loi, sans qu'il y ait à distinguer entre le budget des recettes et le budget des dépenses, quelle que soit la législation de l'Etat considéré touchant l'annalité de l'impôt. — C'est l'opinion admise par la grande majorité des jurisconsultes des Etats modernes : français, allemands, italiens.

1o *Nature juridique du budget des recettes.* — Dans le budget des recettes, nous trouvons deux éléments : *a*) les recettes d'impôt ; *b*) les autres recettes.

a) Pour les *recettes provenant d'autres sources que l'impôt,* — produit de l'aliénation ou loyer de biens du domaine de l'Etat, produit de la vente des coupes de bois, dons ou legs, revenus de valeurs mobilières, recettes des exploitations industrielles de l'Etat, etc., — le budget ne peut guère avoir de signification juridique; c'est, avant tout, une évaluation d'ordre financier. En effet, les titres juridiques de ces recettes sont des actes juridiques dont la validité et les effets de droit sont tout à fait indépendants du budget : actes de vente, de location, donations, testaments, etc.

b) Quant *aux recettes d'impôts*, les titres juridiques de la recette sont les actes juridiques qui vont être accomplis par les agents administratifs, en exercice des pouvoirs établis et réglementés par les lois organiques d'impôts. Exemple : confection des matrices et rôles nominatifs de l'impôt foncier, constatation et liquidation des droits de douane, des contributions indirectes, etc.

Ceci posé : α) dans certains pays, l'exercice des pouvoirs inscrits dans toutes les lois organiques d'impôts ou dans certaines lois est subordonné à une condition particulière et périodique, à savoir le vote annuel du budget par le Parlement : c'est la règle dite de l'*annalité de l'impôt.* Dans ces pays, *pour toutes les recettes d'impôts* auxquelles on applique cette règle, le Parlement, en votant le budget des recettes, remplit la condition mise par le droit positif à l'exercice de la compétence des agents administratifs. A partir de ce moment, les agents peuvent régulièrement, par leurs actes juridiques, *faire naître* des créances au profit du Trésor public.

Le professeur Duguit affirme que le budget des recettes, dans les législations où existe la règle de l'annalité de l'impôt, a la nature juridique d'une loi proprement dite. Mais il n'y a de loi que là où l'on peut découvrir une règle générale, impersonnelle. Où est la règle juridique posée par le vote du budget ?

Il faut donc conclure que le budget des recettes est, non pas une loi, mais un *acte-condition.*

β) D'autres législations ne consacrent pas *du tout* la règle de l'annalité des impôts. Du moment que ni la validité juridique des actes créateurs de créances ou des actes de recouvrement, ni l'exercice régulier de la compétence des agents administratifs ne dépendent, *en aucune*

mesure, du vote du budget des recettes, le budget des recettes n'a aucune signification juridique. C'est un document d'ordre purement financier.

Ainsi, suivant les systèmes législatifs et suivant la nature des recettes, tantôt le *budget des recettes* a une signification juridique — et alors c'est un *acte-condition*; — tantôt il n'a aucune signification juridique. En tout cas, le budget des recettes n'est jamais une loi proprement dite.

2º *Nature juridique du budget des dépenses.* — Rappelons d'abord une idée qui domine tout le droit et qui, pour notre matière, est essentielle. *Dans l'Etat moderne, il n'y a pas d'autorité — si haut placée soit-elle, fût-ce le Parlement — qui puisse empêcher la réalisation des situations juridiques individuelles, des créances et des dettes, qui ont pris régulièrement naissance.* Ce principe n'a pas besoin d'être formellement inscrit dans des textes. Il est la pierre angulaire de l'édifice juridique de tout Etat civilisé. Si on le nie, si on le viole, tout l'édifice s'écroule.

Ceci posé, le législateur a le choix entre deux combinaisons principales : *Première combinaison.* Le budget peut être la *condition* mise par le législateur pour que les agents administratifs exercent régulièrement leur compétence d'accomplir les actes juridiques par lesquels : *a*) sont créées *directement* ou desquels résulteront *indirectement* des créances contre le Trésor public, et *b*) est effectué le paiement de ces créances. En l'absence de vote budgétaire, cette compétence ne pourra pas être exercée régulièrement. — Cette première combinaison réalise le maximum d'énergie juridique que l'on puisse donner à l'acte budgétaire. Encore faut-il, pour avoir une intelligence complète de la question, indiquer deux conséquences auquel conduit le principe du respect des situations juridiques individuelles, des droits subjectifs.

a) Une grande partie des dépenses publiques annuelles est relative à l'acquittement de *dettes existantes* (dette publique, pensions concédées, etc.). Le principe du respect des droits subjectifs s'oppose à ce que la réalisation de ces situations — le paiement — soit empêchée, d'une manière quelconque, par une autorité quelconque. Dès lors, le Parlement a le *devoir juridique* de voter les crédits; sa compétence est absolument *liée;* il n'a aucun pouvoir d'appréciation discrétionnaire ni quant au quantum, ni quant aux conditions et délais du paiement.

b) Un grand nombre de dépenses publiques annuelles sont relatives à des dettes à venir qui prendront naissance par l'exercice de pouvoirs légaux appartenant à des individus, pouvoirs que ces individus ont la faculté d'exercer tant qu'ils n'en ont pas été régulièrement privés. Exemple : traitements des fonctionnaires publics. Tant qu'ils sont au service public, les fonctionnaires ont le pouvoir — organisé par la loi ou le règlement sur la fonction publique — de faire naître contre le Trésor public une créance à leur profit : traitements, pensions. Le Parlement est absolument impuissant, *par le refus ou la réduction des crédits budgétaires,* à empêcher *directement* ces créances de prendre régulièrement naissance. Une fois nées, elles s'imposent au Parlement comme à tout le monde. — Si le Parlement veut empêcher ce résultat, il doit supprimer ou modifier, par une loi proprement dite (jointe ou non au budget), ou faire supprimer ou modifier, par les agents compétents, la fonction publique ou le pouvoir légal de faire naître des créances de traitement ou de pension. Ou bien le Parlement doit presser sur les ministres pour faire sortir du service public, *par des actes réguliers* (révocations, etc.), tous les agents occupant certaines fonctions ou un certain nombre de ces agents.

En somme, dans cette première combinaison, le budget des dépenses est, au point de vue juridique, au maximum, un *acte-condition;* il se peut même, pour certaines dépenses, qu'il n'ait aucune signification juridique.

Deuxième combinaison. — Le législateur peut, dans les dépenses publiques, distinguer celles relatives au fonctionnement des services publics institués par des lois; 2° les autres dépenses. — Ceci fait, il peut décider que les *dépenses relatives au fonctionnement des services publics institués par des lois* seront engagées par ces agents administratifs tant que ces lois n'auront pas été régulièrement abrogées ou modifiées. Le Parlement ne pourra pas arrêter les services en n'inscrivant pas dans le budget les crédits nécessaires ou en n'inscrivant que des crédits insuffisants. Avec cette règle, le budget, pour cette catégorie de dépenses, n'a pas de signification juridique. C'est une opération d'ordre exclusivement financier.

Pour les *dépenses qui ne sont pas relatives à des services publics institués par des lois,* la loi peut décider que les agents n'auront pas l'*obligation fonctionnelle* de les engager et de les payer. Les agents administratifs n'auront l'obligation formelle d'engager ces dépenses qu'autant qu'elles sont utiles pour le pays. Le pouvoir du Parlement de voter le budget des dépenses n'est pas autre chose que le pouvoir de constater cette utilité. Cela peut signifier que les agents administratifs ne pourront engager et payer des dépenses de cette nature qu'autant qu'elles auront été préalablement inscrites au budget, — et l'on revient à la première combinaison. Mais le législateur peut dire que les agents administratifs pourront et même devront engager et payer toutes les dépenses *qu'ils croiront utiles pour le pays,* sauf à prouver, *après coup,* au Parlement, l'utilité des dépenses faites. A ce moment, si le Parlement refuse de reconnaître l'utilité de la dépense, la responsabilité des agents sera mise en jeu.

Incontestablement, en choisissant cette combinaison, le législateur donne au budget une signification juridique très mince.

En tout cas, le budget des dépenses, avec ce système, n'est qu'un *acte-condition;* c'est une condition à la mise en jeu de la responsabilité des agents administratifs.

En somme, avec cette deuxième combinaison, nous aboutissons à la même conclusion que tout à l'heure : ou bien le budget des dépenses (pour une partie des dépenses publiques) n'a aucune signification juridique; ou bien (pour une autre partie) c'est un *acte-condition.*

Après cela, il semble difficile de donner du budget une définition précise, valable pour tous les pays. « Un budget, dit M. P. Leroy-Beaulieu, est un état de prévoyance des recettes et des dépenses pendant une période déterminée ; c'est un tableau évaluatif et comparatif des recettes à réaliser, des dépenses à effectuer; *c'est, en outre, une autorisation ou une injonction donnée par les pouvoirs compétents de faire ces dépenses et de recueillir ces recettes* » (*Traité de la Science des finances*, 6e édition, t. II, p. 2). « Le budget de l'Etat, écrit de son côté M. Stourm, est un acte contenant l'*approbation préalable des recettes et des dépenses publiques* » (*Le Budget*, 5e édition, p. 4). — Y a-t-il un seul pays au monde dans lequel les différents termes de ces définitions cadrent avec le système juridique en vigueur ? — La définition suivante serait exacte, mais très imprécise : « Le budget, dans les Etats modernes, est, pour toutes les dépenses et recettes publiques, une prévision et une évaluation, et, pour certaines dépenses et recettes, une autorisation de les effectuer et de les recouvrer. »

Section II

La signification juridique du budget dans la législation positive.

En droit positif moderne, on peut distinguer quatre grands systèmes budgétaires : — 1° Le système anglais, qui a été adopté par les Etats-Unis de l'Amérique du Nord; — 2° Le système français, qui a servi de modèle à la Belgique et peut-être à l'Autriche; — 3° Le système italien; — 4° Le système de la Prusse et de l'Empire allemand.

§ 1. — Le système anglais [1]

I. — En droit anglais, il n'y a pas un document écrit, appelé budget, et contenant l'état des recettes et des dépenses publiques; il y a un exposé oral (*budget statement*) que, chaque année, devant la Chambre des Communes constituée en Comité de la Chambre entière (d'ordinaire, le *comite des Voies et Moyens*, *Committee of Ways and Means*), fait le Chancelier de l'Echiquier, touchant l'ensemble des dépenses et des recettes publiques. Ensuite intervient le Parlement. Son rôle, pour ces différentes évaluations, n'est pas le même au point de vue juridique.

1° Il est des dépenses et des recettes qui font purement et simplement, chaque année, l'objet d'évaluations arithmétiques de la part du Chancelier de l'Echiquier. Le Parlement ne s'en occupe pas personnellement; il n'émet aucun vote à leur égard, même pour les constater et les prévoir. Rentrent dans cette catégorie : *a*) les *dépenses* dont l'engagement a été autorisé une fois pour toutes par le Parlement ; on les appelle les *charges on the consolidated fund; b*) les *revenus* dont l'assiette et le recouvrement ont été prescrits une fois pour toutes par le Parlement.

2° Il est des dépenses et des recettes qui font, chaque année, non seulement l'objet d'une évaluation arithmétique *de la part du Parlement*, mais qui doivent *chaque année* être *autorisées* par les Chambres. — *a*) Les *dépenses* de cette catégorie portent le nom de *supply services ;* elles sont inscrites par le gouvernement dans des tableaux annuels appelés *estimates*, et l'autorisation de les engager et de les payer est donnée, chaque année, par le Parlement dans des actes particuliers que l'on appelle les *Consolidated Fund Acts* ou *Ways and Means Acts* et l'*Appropriation Act*. La règle de l'annalité des crédits s'applique même aux dépenses d'exécution des programmes navals, malgré la constitution d'un compte spécial [2]. — *b*) Les *recettes* non permanentes sont autorisées chaque année par le Parlement dans un acte spécial : le *Finance Act*.

En fait, avant 1914, un peu moins du quart des *dépenses* et un peu plus des trois quarts des *recettes* avaient un caractère permanent et échappaient à la règle de l'annalité. Ces propositions ont changé en ce qui

1. Cpr. Jèze. *Le Budget*, p. 60 et suiv.
2. Par exemple, voyez le *Naval Defence Act*, 1889. Cpr. sur ce point B. Mallet, *British budgets*, 1913, p. 63 à 67.

concerne les *dépenses,* à cause de l'accroissement formidable de la dette; en ce qui concerne les recettes, à cause de l'augmentation considérable de l'income tax.

Les dépenses *permanentes* sont : 1° les intérêts de la dette publique (dette consolidée et dette flottante); 2° la liste civile; 3° les annuités à la famille royale et les pensions; 4° les traitements de certains fonctionnaires; 5° les dépenses des cours de justice; 6° les dépenses électorales (l. 1919), afin que la Chambre des Communes en refusant ces crédits ne puisse pas empêcher le gouvernement de prononcer la dissolution; 7° des services divers. — Les *estimates* annuels comprennent : 1° les dépenses pour l'armée; 2° les dépenses pour la marine; 3° les dépenses pour les services civils. — Pour l'exercice 1920-1921, sur un total de dépenses d'environ 1.184 millions de £, les *supply services* s'élevaient à près de 808 millions de £; les charges sur le fonds consolidé à un peu plus de 376 millions de £.

Presque tous les *impôts* sont permanents; parmi ceux qui doivent être autorisés tous les ans, il faut citer : 1° l'*income tax* (depuis 1860); 2° les droits à l'importation sur le thé (depuis 1863). — En 1919-1920, sur près de 1.340 millions de £ de recette totale, l'*income tax* avait produit 359 millions de £ et les droits de douane sur le thé, près de £ 18 millions.

De toutes ces constatations il suit qu'en droit positif anglais *le budget n'a pas de signification juridique pour une importante partie de son contenu.* Pour cette partie, il n'est qu'une évaluation arithmétique, d'ordre financier, faite par le Gouvernement seul.

Pour la partie des dépenses et des recettes soumise à la règle de l'annalité, la signification précise du vote du Parlement en droit positif anglais est la suivante :

a) En ce qui concerne les *dépenses*, en l'absence d'autorisation parlementaire, les agents devront s'abstenir de *payer.* Cette obligation a pour sanction la *responsabilité* politique, disciplinaire et *pénale* des Ministres et des agents publics

b) En ce qui concerne les *recettes*, les contribuables peuvent refuser le paiement des impôts non autorisés et agir en responsabilité personnelle contre les agents qui les auraient exigés sans l'autorisation de la Chambre des Communes [1].

II. — Le droit budgétaire *américain* [2] s'inspire, dans ses grandes lignes, du régime juridique anglais. Dans le *Gouvernement National* [3], il n'y a pas encore (mars 1921) de budget proprement dit. Le Congrès américain n'est pas appelé, chaque année, à voter un tableau général évaluatif et comparatif des dépenses et des recettes publiques. Le Congrès ne vote annuellement aucune recette. *Tous les impôts* sont établis par des *lois permanentes. Quant aux dépenses*, on distingue, comme en Angleterre, les dépenses à crédits permanents de celles qui sont soumises à la règle de l'annalité des crédits.

Ce système juridique est maintenu par le bill du 29 mai 1920 voté par le Congrès fédéral. Dans la *forme,* le budget des dépenses doit, à la diffé-

1. Avant 1913, il fallait l'autorisation des deux Chambres. En fait, on percevait les impôts dès que la Chambre des Communes en avait approuvé le principe. Mais c'était illégal. Une application curieuse du principe légal fut faite dans le procès Gibson Bowles en 1912. Ce procès a amené la loi de 1913 sur le recouvrement *provisoire* des impôts (*Provisional Collection of Taxes Act, 1913*). Cpr. G. Jèze, *La loi anglaise sur le recouvrement provisoire des impôts*, dans *R. S. L. F.*, 1913, p. 217 et s.

2. Jèze, *Le Budget*, p. 64 et s. Voyez aussi *R. S. L. F.*, 1912, p. 497 et s.; 1913, p. 75.

3. Pour les *Etats particuliers de l'Union américaine*, voyez Jèze, *Le Budget*, p. 68.

rence du système anglais, comprendre *tous* les crédits, même les crédits permanents; et il doit y avoir un budget *des recettes* contenant toutes les recettes. Mais ce sont là, *pour les crédits permanents et le budget des recettes,* des *états évaluatifs* qui n'ont pas le caractère juridique des budgets des dépenses et des recettes *français.*

§ 2. — Le Système français[1].

En France, chaque année, est rédigé, sous le nom de budget, un tableau général des dépenses et des recettes publiques.

I. *Dépenses publiques.* — Le budget *prévoit* et *autorise toutes* les dépenses; mais l'autorisation qu'il contient n'a pas, pour toutes les dépenses, la même signification juridique [2] :

a) Il y a des *créances déjà nées* à la charge du Trésor ou *dont la naissance ne dépend pas d'actes juridiques accomplis par les agents administratifs;* ici le budget contient simplement une *autorisation de payer.* Exemples : dette publique, pensions, traitements des agents au service public, dettes de l'Etat à raison d'agissements fautifs des agents administratifs, etc.

b) Pour les créances à *naître* à la charge de l'Etat *et* qui tirent leur origine ou dépendent d'*actes juridiques à accomplir par les agents administratifs*, le budget donne à l'administration l'autorisation d'accomplir les actes juridiques à la suite desquels *vont naître des charges. jusqu'à concurrence de la somme fixée par le budget.* Exemple : marchés de fournitures, de travaux publics, traitements de fonctionnaires *à nommer*, etc. C'est la règle de l'*annalité des dépenses.*

Une importante conséquence de la règle de l'annalité des dépenses est l'interdiction pour l'*administration, sauf autorisation législative contraire*, d'accorder des *subventions pour plusieurs annees* ou encore de passer des *marchés à long terme,* c'est-à-dire portant sur plusieurs exercices. L'autorisation est, en effet, donnée à l'administration de faire

1. JÈZE, *Le Budget*, p. 70 et s.

2. Voici les textes : Loi du 25 mars 1817, article 151 : « Les ministres ne peuvent, sous leur responsabilité, *dépenser* au delà des crédits ouverts à chacun d'eux, ni *engager aucune dépense nouvelle* avant qu'il ait été pourvu au moyen de la payer par un supplément de crédit. » Loi du 15 mai 1850, article 9 : « *Aucune dépense* ne pourra être *ordonnée* et *liquidée* sans qu'un crédit préalable ait été ouvert par la loi. Toute dépense non créditée ou portion de dépense dépassant le crédit sera laissée à la charge du ministre contrevenant. » — Le décret du 31 mai 1862, article 41, reproduit textuellement l'article 151 de la loi 1817. Dans l'article 42, il est dit : « Le ministre des Finances ne peut, *sous sa responsabilité*, autoriser les *paiements* excédant les crédits ouverts à chaque ministère ». — Loi du 31 décembre 1920, art. 5 : « Il est interdit aux ministres de prendre des *mesures nouvelles* entraînant des augmentations de dépenses imputables sur les crédits (*provisoires*) ouverts... et qui ne résulteraient pas de l'application de lois antérieures ou de dispositions de la présente loi. — Les ministres ordonnateurs et le ministre des finances seront *personnellement* responsables des décisions prises à l'encontre de la disposition ci-dessus ». — Cette formule est inscrite, depuis 1920, dans toutes les lois de *douzièmes provisoires* et dans les *lois annuelles de finances.* — Loi du 30 avril 1921, art. 43 : « Sont *nuls* et sans *valeur obligatoire* tous ordres ou instructions prescrivant à des comptables... de faire des *paiements à titre d'avances à régulariser... —* Les paiements ainsi faits *qui excéderaient les crédits législatifs...* seront laissés à la charge des comptables ».

simplement des dépenses payables sur les *crédits ouverts* par le budget d'un *exercice déterminé*[1]. Chaque année, la loi de finances ouvre des crédits pour engager les dépenses résultant de subventions à long terme ou de marchés à long terme. Ce sont les *crédits d'engagement.*

L'autorisation budgétaire n'est pas l'autorisation d'accomplir *tel acte juridique déterminé, de faire naître telle créance déterminée.* C'est l'autorisation d'accomplir des actes juridiques indéterminés entraînant des dépenses, à la condition de ne pas dépasser une certaine somme. — Dès lors, la sanction de l'*absence d'autorisation* n'est pas et ne peut pas être la *nullité juridique* de l'acte à l'égard des tiers. L'acte juridique accompli par le ministre *en dehors de l'autorisation budgétaire* est valable, mais le créancier de l'État devra attendre, pour le *paiement* de sa créance une autorisation budgétaire. — La règle est la même pour les subventions *à long terme* ou les *marchés à long terme.* On pourrait soutenir le contraire, car les tiers doivent savoir que les *subventions à long terme,* les *marchés à long terme* sont interdits en principe. Mais comme au principe, la loi de finances de chaque année apporte des exceptions que les tiers pourront ne pas connaître, les raisons qui précèdent paraissent, ici encore, décisives. — Dans tous les cas, l'obligation du ministre a pour sanction théorique la responsabilité politique et même, parfois, pécuniaire du ministre[2] (loi du 31 décembre 1920, art. 5), ainsi que la responsabilité pécuniaire du comptable (loi du 30 avril 1921, art. 43, 44, 125).

Le droit positif français ne fait pas, quoi qu'on en ait dit[3], de distinction entre les dépenses des services publics organisés par une loi et les autres. Qu'il s'agisse d'un service public dont le fonctionnement est essentiel pour la vie nationale et qui a été réglé par une loi (marchés de la Guerre ou de la Marine) ou d'un service public secondaire (subvention à des théâtres), le régime juridique est le même. La jurisprudence parlementaire est en ce sens[4].

Toutefois, rien n'empêcherait le législateur d'apporter, par une loi *ordi-*

1. Sur l'interdiction des *marchés à long terme*, voyez *Rapport de la Cour des Comptes sur 1908*, dans la *Revue de Sc. et de législ. fin.*, 1911, p. 58 et s. Voyez *infra.* Le décret du 18 novembre 1882, art. 18-1° vise les cas exceptionnels de marchés à long terme : « s'il s'agit d'un marché passé pour plusieurs années ». — Dans certains pays, la loi de comptabilité interdit formellement les marchés à long terme. Ex. *Belgique*, loi de 1846, art. 19 : « Les ministres ne font aucun contrat, marché ou adjudication, pour un terme dépassant la durée du budget. » D'ailleurs, la loi belge prévoit des exceptions nombreuses : baux de location ou d'entretien, travaux importants, etc. — *Italie*, Règlement de 1885, art. 55 : « Les contrats doivent avoir un terme et une durée certaine ; ils ne peuvent pas être stipulés avec charge continue pour l'Etat, si ce n'est à titre d'exception et pour des motifs de convenance absolue ou de nécessité, qui devront être indiqués dans le décret d'approbation du contrat qui doit être soumis à l'enregistrement de la Cour des comptes... »

2. Sur tous ces points, voyez *infra*, les développements *sur l'engagement des dépenses publiques*. — Le droit français s'est aussi préoccupé, à une époque récente, d'organiser des mesures *préventives* : contrôle des dépenses engagées. V. *infra.*

3. Esmein, *Droit const.*, 5e éd., 1909, p. 905 ; — Duguit, *Droit const.*, 1907, p. 940.

4. Nous ne changeons rien, disait le ministre des Finances à la séance du 29 juin 1900, au cours de la discussion du projet de loi sur l'augmentation de la flotte, à l'imputation dans les dépenses, à la méthode suivant laquelle elle est pratiquée ; *il va de soi que les dépenses comprises dans les budgets annuels seront soumises chaque année aux Chambres. Quelques-uns... ont dit qu'un tel programme liait le Parlement. L'objection tombe si l'on réfléchit, — je ne saurais trop insister sur ce point afin qu'il n'y ait pas de malentendu, — que les programmes sont l'expression d'une politique que les Chambres sont toujours maîtresses d'abandonner à l'occasion de chaque budget...* Pour que

naire[1] expresse, une dérogation à la règle de l'annalité des dépenses. Dans ce cas, le Parlement aurait l'obligation *juridique* d'inscrire au budget les crédits nécessaires au fonctionnement du service dans les conditions déterminées par la loi. Telle est, à mon avis, la situation créée par l'article 2 § 2 de la loi du 13 mars 1875 relative à la constitution des cadres et des effectifs de l'armée : « L'effectif normal du pied de paix représente le chiffre au-dessous duquel la moyenne annuelle de l'effectif entretenu sous les drapeaux ne peut être abaissé. *Il sert de base aux évaluations budgétaires annuelles et ne peut être modifié que par une loi générale indépendante des lois de finances*[2].

On a vivement critiqué la règle de l'annalité des dépenses et réclamé « la suppression du vote annuel pour les compartiments du budget qui ont trait à l'exécution des lois de programmes ». La règle de l'annalité opère, dit-on, la dislocation des programmes les mieux étudiés [3].

La loi sur le programme naval du 29 mars 1912 art. 71 a dérogé à la règle de l'annalité en décidant que, pendant toute la période d'opération du programme, une annuité serait *obligatoirement* inscrite au budget annuel jusqu'au jour où le Parlement, *par une loi spéciale,* modifierait ou arrêterait le programme [4].

II. *Recettes publiques.* — Le budget *prévoit* toutes les recettes, mais il ne contient pas, *pour toutes les recettes*, l'autorisation de les percevoir.

a) Pour les *recettes provenant d'autres sources que l'impôt*, le budget n'a aucune signification juridique ; c'est un état de prévision.

b) Pour les *recettes d'impôts*, le budget contient une double autorisation : 1° l'autorisation d'accomplir les actes juridiques qui font naître la créance au profit du trésor : constatation et liquidation des droits, rédaction des matrices et rôles nominatifs ; 2° l'autorisation d'en opérer le recouvrement [5].

On le voit, en droit positif français, les effets juridiques de l'acte

les représentants du pays puissent donner le consentement libre et intelligent à l'impôt, il faut qu'ils soient mis à même d'apprécier en connaissance de cause la dépense et *qu'ils ne soient pas liés par des engagements antérieurs...* » Voyez aussi le discours de M. le député Delcassé, 1re séance du 24 février 1911, *J. O., Débats*. p. 935.

1. Quoi qu'en aient dit certains (Duguit), la règle de l'annalité (des dépenses ou des recettes) n'a aucun caractère *constitutionnel*. En ce sens : Carré de Malberg, *Théorie générale de l'Etat*, I, 1920, p. 357, note 17. La règle de l'annalité était *constitutionnelle* jusques et y compris la Constitution de 1848 (art. 17). Aujourd'hui, c'est une règle législative ordinaire, certains disent même *coutumière*.

2. En fait, d'ailleurs, cette prescription n'est pas suivie par le Parlement.

3. Pierre Baudin, *Le Budget et le déficit*, 1910, p. 187 et s. ; 209 et s. ; p. 221 et s.

4. Laferrière, *Questions budgétaires soulevées par la loi du programme naval du 30 mars 1912*, dans *R. S. L. F.*, 1912, p. 506 et s.

5. La loi est formelle. L'article final de la loi annuelle des finances est ainsi conçu : « Toutes contributions directes et indirectes autres que celles qui sont autorisées par les lois en vigueur et par la présente loi, à quelque titre ou sous quelque dénomination qu'elles se perçoivent, sont formellement interdites, à peine contre *les autorités qui les ordonneraient, contre les employés qui confectionneraient les rôles et tarifs et ceux qui en feraient le recouvrement*, d'être poursuivis comme concussionnaires, sans préjudice de l'action en répétition pendant trois années contre tous receveurs, percepteurs ou individus qui en auraient fait la perception ». — La rédaction de cette formule fiscale a été modifiée à plusieurs reprises au cours des années ; la dernière modification a eu lieu avec la loi du 30 avril 1921, art. 126. — V. *infra*.

budgétaire sont nuancés. En définitive, le budget de l'Etat français est l'acte périodique par lequel sont *prévues* chaque année *toutes les dépenses et recettes* de l'Etat ; cet acte contient, pour *toutes* les dépenses, l'autorisation de les *payer*, et, pour *certaines* dépenses, l'autorisation de les *engager* ; cet acte contient l'autorisation de faire naître et de recouvrer toutes les *recettes d'impôts* [1].

3° *Le système italien* [2]. — La législation italienne prescrit la rédaction d'une série de documents contenant le tableau des recettes à percevoir et des dépenses à payer au cours de l'année financière suivante ; l'ensemble forme le *budget de prévision* (*bilancio di previsione*). Quelle est la signification juridique du *bilancio* ?

a) *Dépenses.* — Le droit italien consacre la solution française.

Le législateur italien ne permet le paiement *d'aucune dépense* qui n'ait été d'abord autorisée par le Parlement, — dans les conditions françaises (Art. 45 du texte uniq , de la loi de comptabilité de 1884).

b) *Recettes.* — La législation italienne ne contient pas de disposition précise analogue à l'article comminatoire final de la loi française des finances. Aussi la majorité des jurisconsultes italiens estiment-ils que les lois d'impôts, en Italie, sont *permanentes* et non pas annuelles. Le budget n'a donc pas de signification juridique *en ce qui concerne les recettes*. Il contient simplement une *évaluation arithmétique*, même pour les recettes d'impôts. En cela, le droit italien se sépare nettement du droit français (Cpr. article 135, § 2 du règlement de comptabilité de 1885).

4° *Le système prussien* [3]. — En Prusse, le budget (*Staatshaushaltsetat*) est un document écrit contenant le devis de toutes les recettes de l'Etat à recouvrer au cours de l'année budgétaire et de toutes les dépenses de l'Etat qui deviendront nécessaires (loi du 11 mai 1898, § 1 ; Const. 30 nov. 1920, art. 63, 2). Quelle est sa signification juridique ?

Le système prussien, tel qu'il existait sous la monarchie avant la révolution de 1918, différait complètement des systèmes anglais, français, et italien. On avait pris le contrepied des idées anglaises et françaises.

C'est en 1848 seulement que le roi de Prusse, monarque absolu jusqu'alors, *octroya* une Constitution à ses sujets. C'est cette Constitution qui, après révision par les Chambres, est restée en vigueur jusqu'en 1918 (Constitution du 31 janvier 1850). Les dispositions en devaient être interprétées, disaient les juristes allemands, d'après le « principe monarchique », *das monarchische Princip* ; en d'autres termes, les pouvoirs du Monarque n'étaient limités que dans la mesure où la Constitution le décidait ainsi ; la Monarchie absolue formait le fond de la théorie constitutionnelle. Pour les cas non prévus par la Constitution ou douteux, c'étaient les règles de la Monarchie absolue qu'il fallait appliquer. — Voilà l'idée fondamentale acceptée jusqu'en 1918 par la grande majorité des jurisconsultes prussiens et allemands.

Ceci posé, d'après les juristes allemands, la signification du budget prussien devait être déduite scientifiquement de la nature juridique du budget combinée avec le principe monarchique. — Or, le budget est simplement un acte d'administration appliquant des lois en vigueur. Les *impôts* sont établis par des lois permanentes ; ces lois constituent la base juridique nécessaire

1. Pour les législations *belge*, *autrichienne*, voyez Jèze, *Le Budget*, p. 77 et s.
2. Jèze, *Le Budget*, p. 80 et s. ; — Vitagliano, *Il contenuto giuridico della legge del bilancio*, *op. cit.*, p. 176 et s. p. 420 et s., développe un autre point de vue.
3. Jèze, *Le Budget*, p. 83 et s.

(art. 100), mais suffisante pour la régularité de l'assiette et du recouvrement : le budget des recettes ne fait qu'*évaluer* les résultats financiers de l'exécution de ces lois. En d'autres termes, le droit prussien ne consacrait, *pour aucun impôt*, le principe de l'annalité. — Il en était de même pour les *dépenses* ; elles sont ou fixées directement par des lois ou indispensables pour l'exécution de certaines lois, le budget des dépenses ne fait qu'assurer l'application de ces lois. Le budget est essentiellement un *plan de gestion*. Mais, d'après la Constitution prussienne de 1850 (art. 99), « le budget doit être fixé chaque année *par une loi* ». Cela, disait-on, ne fait pas du budget une loi proprement dite. Lorsque les Chambres votent le budget, elles donnent leur assentiment au plan de gestion que l'on appelle le budget. Cet assentiment implique une certaine responsabilité des Ministres envers les Chambres. Dans la mesure où le Gouvernement se conforme, dans ses actes, aux indications budgétaires, le Gouvernement est, à l'avance, à raison de l'assentiment donné par le Landtag, déchargé de toute responsabilité envers les Chambres. Dans la mesure où il n'a pas de titre justificatif dans les lois existantes, il est responsable *envers les Chambres*; il doit, pour dégager sa responsabilité, demander au Landtag et obtenir son assentiment. — Cette responsabilité envers les Chambres pèse uniquement sur le *Gouvernement*. Elle ne concerne nullement les agents du Gouvernement ; ceux-ci ne sont responsables qu'envers leurs supérieurs hiérarchiques et envers le Roi.

D'après la majorité des auteurs allemands [1], la signification juridique du budget de l'*Empire allemand* était la même que celle du budget prussien.

Dans quelle mesure la Révolution de 1918, amenée par la défaite allemande, a-t-elle modifié ces principes ? La Prusse et l'Empire allemand ont adopté de nouvelles constitutions républicaines avec un gouvernement orienté dans le sens du gouvernement parlementaire. — En particulier, la Constitution d'Empire du 11 août 1919 (art. 85 et s.) distingue soigneusement les *dépenses* qui doivent être *consenties* par le Reichstag et le Conseil d'Empire, et les *recettes* qui sont simplement proposées chaque année et *figurent* au budget. Il semble que, d'après la nouvelle Constitution, en ce qui concerne les *recettes*, la solution ancienne ait été maintenue : le budget n'a pas de signification juridique ; le budget n'est qu'une *évaluation arithmétique*. Au contraire, en ce qui concerne les *dépenses*, la règle ancienne semble avoir été écartée. On ne le saura que lorsque les nouvelles institutions politiques se seront acclimatées en Allemagne. — Pour la *Prusse*, la nouvelle Constitution du 30 novembre 1920, art. 63, exige bien le vote préalable du budget *avant* le commencement de l'année financière. Mais l'article 64 reconnaît au Conseil des ministres (*Staatsministerium*) le pouvoir, tant que le budget n'est pas voté par le Parlement, 1º de payer *toutes* les dépenses *nécessaires* pour assurer le fonctionnement des services publics organisés par des lois et pour exécuter les décisions légales, pour remplir les obligations de l'Etat ayant une base juridique, pour continuer les constructions, etc. pour lesquels des crédits ont déjà été accordés par le budget d'une année précédente. 2º Le Gouvernement a aussi le droit de créer des *obligations du Trésor* jusqu'à concurrence du quart du montant total du budget expiré, au cas où les recettes d'impôts ou autres sources de revenu ne suffiraient pas à couvrir les dépenses énumérées au nº 1. — Voyez aussi l'article 67. — Cette réglementation confirme la pratique antérieure à la Révolution de 1918 [2]. — L'interprétation qui sera donnée à la *Constitution d'Empire* ne sera-t-elle pas conforme aux dispositions de la nouvelle Constitution prussienne ?

1. Cpr. Jèze, *Le Budget*, p. 87 et s.
2. Redslob, *La Constitution prussienne*, dans *Rev. Droit public*, 1921, p. 188.

CHAPITRE IV

LE BUDGET AU POINT DE VUE POLITIQUE

Dans tous les pays modernes à gouvernement représentatif, la Constitution range, parmi les attributions des Chambres législatives, le vote périodique du budget. En fait, le pouvoir budgétaire est considéré universellement comme le plus important de tous. C'est qu'en effet le budget, quelle que soit sa signification juridique, a pris, dans la pratique parlementaire, une immense valeur *politique*.

1° Le vote du budget sert aux Chambres à discuter tous les services publics, la façon dont ils sont conduits, en un mot à critiquer l'administration tout entière. Le budget a ainsi pris, de nos jours, le caractère d'un *programme politique* : les pouvoirs publics indiquent la manière dont ils entendent que les services publics soient gérés au cours de l'année suivante.

2° Les Chambres ont prétendu, par le vote des crédits budgétaires, exercer sur le Gouvernement une pression très forte pour l'amener à adopter une certaine ligne de conduite. Elles ont parfois affirmé leur droit de modifier ou même de supprimer un service public en réduisant ou en refusant les sommes nécessaires à son fonctionnement ; en d'autres termes, elles ont cherché parfois à opérer des *réformes organiques par la voie budgétaire*. Enfin, elles ont prétendu avoir, grâce au budget, le moyen d'obliger le Gouvernement à se soumettre ou à se démettre ; en tous cas, le refus des crédits budgétaires est considéré par les Chambres comme une manifestation particulièrement grave de leur méfiance envers le Gouvernement.

3° Enfin, le budget devant être voté à date fixe, les Chambres, pour faire aboutir rapidement certaines mesures législatives, les annexent parfois au budget, bien qu'elles soient tout à fait étrangères au budget, lors même qu'elles n'ont aucun caractère financier : c'est la question des *adjonctions budgétaires*.

Telle est, en résumé, la physionomie politique du budget. Examinons chacun de ces points.

Section I

Emploi du budget par le Parlement pour critiquer les actes de l'Administration.

I. — Tout service public, tout acte politique entraîne une dépense, nécessite une recette. L'autorité qui examine la dépense et décide la recette est, par cela même, appelée à discuter les services publics, les actes politiques qui sont à la base de la dépense et de la recette. Soumettre le budget périodiquement au vote des Chambres, c'est forcément reconnaître à celles-ci le pouvoir de discuter non seulement le principe même des services publics, mais encore la manière dont ils sont conduits : c'est leur donner le pouvoir de demander aux Ministres des explications détaillées sur tous leurs actes, sur toutes leurs abstentions, sur tous leurs projets.

Remarquons-le, plus on aura limité par des textes le pouvoir des Chambres en matière de questions et d'interpellations, et plus il est fatal que, tôt ou tard, après une lutte plus ou moins vive, les membres du Parlement conquièrent, grâce au vote du budget, de très larges pouvoirs en matière de questions et d'interpellations. — Dans les pays à gouvernement non parlementaire, où la Constitution n'accorde pas aux membres des Assemblées législatives de grandes facilités pour questionner ou interpeller les ministres, la discussion budgétaire sera le rendez-vous ordinaire des interpellateurs. Les votes émis sur les différents crédits sollicités par les ministres constitueront pratiquement la sanction du débat.

Cette pratique, il est vrai, n'est pas sans danger. Sous le prétexte de faire des critiques et d'exercer un contrôle, ce pouvoir peut devenir facilement abusif. La discussion du budget peut traîner en longueur et même devenir un merveilleux instrument d'obstruction parlementaire pour une minorité énergique et sans scrupule. Il peut y être porté remède par la voie du règlement des Chambres : il suffit soit d'écarter les discussions manifestement étrangères au budget, soit de limiter la discussion à une certaine durée, à l'expiration de laquelle les débats seront clos automatiquement et le vote devra intervenir.

II. — Dans la plupart des Etats civilisés, à l'heure actuelle, la discussion générale du budget est, en grande partie, l'examen de la politique générale et particulière suivie par les ministres ; mais cette pratique ne s'est pas établie sans difficultés.

L'*Angleterre* [1] est le pays où le vote des subsides a été manié politique-

1. Cpr. Jèze, *Le Budget*, p. 95 et s.

ment avec la plus grande efficacité. Il n'a pas servi seulement à assurer le contrôle du Parlement sur l'Exécutif. C'est au moyen du vote des subsides que le Parlement britannique a conquis, une à une, toutes ses prérogatives. C'est ainsi qu'il a fait reconnaître son pouvoir législatif, son pouvoir de diriger la politique du pays ; c'est ainsi qu'il a assuré sa convocation périodique. Enfin, c'est ainsi que les Communes ont affirmé leur prééminence sur les Lords. — Actuellement, le vote du budget est plutôt une discussion politique qu'un débat financier [1]. On s'en plaint et on a proposé des réformes [2]. Celle qui a été adoptée en 1920 consiste à faire examiner les *estimates* non plus en Comité de la Chambre entière, mais dans de *grandes commissions permanentes*. C'est l'abandon de la règle traditionnelle depuis 1707 [3].

Le parlement britannique s'est préoccupé d'éviter les lenteurs qu'une longue discussion politique à l'occasion du budget entraîne nécessairement. Il a cherché les moyens d'en finir avec les retards dans la discussion politique des *estimates*. La Chambre des Communes a adopté, sur la proposition du Gouvernement, plusieurs moyens : 1° le droit du président de ramener les orateurs à la question ; — 2° la clôture. La discussion du budget des dépenses est limitée à vingt jours et ne peut pas être prolongée au delà du 5 août. Toutefois, la Chambre, par décision spéciale, peut accorder trois jours de discussion supplémentaire avant ou après le 5 août. A l'expiration du délai ainsi fixé, la discussion est close ; l'on passe au vote, sans autre débat, de tous les chapitres restant à voter. — 3° La *clôture à heure fixe*, ce que les Anglais appellent la clôture par compartiments (*closure by compartments*) ou encore la *guillotine*. En 1905, pour la première fois, le Premier Ministre Balfour demanda aux Communes d'appliquer à la discussion des crédits additionnels (*supplementary estimates*) et de certains chapitres des *estimates* pour l'armée et la marine, la clôture à date fixe, afin que la discussion de ces *estimates* pût être achevée avant la fin de l'année financière, c'est-à-dire avant le 31 mars. Cette mesure est supportée avec impatience par la Chambre des Communes qui y voit une atteinte à son pouvoir de contrôle.

En *France* [4], la discussion du budget a joué et joue encore un rôle politique considérable : surtout elle a servi aux Chambres à conquérir le droit de contrôler l'administration. Dans les périodes où le gouvernement parlementaire n'existait pas ou ne fonctionnait qu'imparfaitement, le vote du budget a été la principale occasion pour les Chambres d'exercer, sur le gouvernement, un contrôle efficace. L'histoire de la Restauration et du Second Empire est particulièrement instructive à cet égard.

Sous la *Restauration* [5], le droit de poser des questions aux ministres,

1. Déclaration de M. Balfour à la Chambre des Communes, 30 juillet 1908. « Je n'ai jamais cru que la discussion de cette Chambre sur les questions de subsides nous donne réellement un contrôle sur les détails de la dépense... *Tout ce qu'elle fait, c'est de nous fournir une occasion de critiquer l'Exécutif...* » (*Parl. Deb.*, 4e série, vol. 193, p. 1784).
2. Jèze, *Le nouveau Comité des dépenses de la Chambre des Communes* dans *R. S. L. F.*, 1913, p. 463 et s. ; surtout p. 471 et s. — Voyez surtout le *9e Rapport* (22 octobre 1918) du *Select Committee on National expenditure* (n° 121), sur la procédure financière de la Chambre des Communes, al. 3 : « Les discussions (des estimates en Comité des subsides) apportent la principale, quelquefois même la seule occasion dans le cours de l'année pour la discussion des griefs et de plusieurs questions de politique. C'est pourquoi ces matières, du plus grand intérêt et souvent de la plus grande importance, prennent ordinairement le pas et les questions financières sont escamotées ».
3. G. Jèze, *La réforme du règlement de la Chambre des Communes*, dans l'*Action Nationale*, novembre 1920, p. 234 et s.
4. Jèze, *Le Budget*, pp. 99 et s.
5. Barthélemy, *L'Introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, 1904, p. 219 et s. — Louis Michon, *Le gouvernement par-*

de leur demander des explications sur un fait administratif n'était pas reconnu par la Charte. Les députés usèrent alors de détours ; en particulier, le vote du budget et de la loi des comptes fut l'occasion de questions multiples et d'un contrôle minutieux sur les actes administratifs des ministres. Les historiens de la Restauration relèvent l'habitude qui s'est développée, dès les premières années du règne de Louis XVIII, de faire servir la discussion du budget à toutes les manifestations politiques. A la fin de la Restauration, les parlementaires avaient acquis par prescription le droit qui leur avait été parfois contesté.

Sous la *Monarchie de juillet*, « l'interpellation fut un moyen assez rarement employé. Le véritable champ de bataille entre l'opposition et le gouvernement, c'était, outre les débats sur les lois importantes, la discussion de l'adresse en réponse au discours du trône, et la *discussion du budget* ».

Avec la *Constitution de 1852*, les questions et interpellations disparurent, comme aussi toute participation du Corps législatif au gouvernement. Seule la discussion du budget, bien réduite d'ailleurs, offrit quelques occasions aux députés de discuter la politique impériale, non pas avec les ministres qui n'avaient pas entrée au Corps législatif, mais avec des commissaires pris dans le Conseil d'Etat. — A partir de 1860, le vote du budget fut, pour les Cinq, « l'occasion d'un combat en règle contre le gouvernement ».

Aujourd'hui, les membres du Parlement ont à leur disposition la question et l'interpellation ; néanmoins, la discussion du budget continue à fournir l'occasion de nombreuses manifestations politiques. — Dans ces dernières années, on pouvait même constater une tendance à renvoyer les interpellations à la discussion des chapitres du budget avec lesquels elles pouvaient avoir un lien : on institua souvent, à l'occasion du budget, des débats politiques clôturés par des résolutions [1] et non par un vote budgétaire proprement dit.

Ces pratiques allongent considérablement la discussion du budget et pourraient facilement dégénérer en obstruction parlementaire. Aux tentatives d'obstruction manifeste, il est vrai, la majorité pourrait opposer victorieusement la clôture, en observant toutefois que la clôture à date et à heure fixes, — la *guillotine* pratiquée par l'Angleterre, — n'existe ni dans le règlement ni dans la pratique française. D'ailleurs, le plus grand danger n'est pas l'obstruction. Ce sont les retards dans le vote du budget. Aussi, certains protestent contre le rôle politique assigné au budget et soutiennent que ce rôle est contraire à la Constitution, à sa lettre et à son esprit.

lementaire sous la Restauration, 1905, p. 197, p. 231 et s., p. 250 et s., p. 277 et s., p. 318.

1. Chaque année, le projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice suivant contient une liste des projets de résolution votés au cours de la discussion du budget précédent avec la suite qui a été donnée au vote de la Chambre. Au cours de la discussion du budget pour 1910, la Chambre a voté 115 résolutions. — Sur la pratique française, voyez G. Jèze. *Rapport général au nom de la Commission chargée d'examiner les mesures propres à assurer le vote du budget à sa date normale* (9 mars 1914). *Journal officiel*, 27 novembre 1917, Annexe, p. 279 et s. et surtout p. 285 et s.).

Le mal est certain ; néanmoins, la critique ne paraît pas fondée : le pouvoir des Chambres n'est pas contestable ; le nier, c'est ne tenir aucun compte des traditions parlementaires. Il est légitime, pour les membres des Chambres, à l'occasion du budget, de passer en revue la politique générale et les actes particuliers des ministres. Ce point doit être mis hors de contestation. Ce qui est vrai, c'est qu'il y a une limite ; or, il est bien certain que la mesure a été dépassée. Il faut donc chercher un remède efficace.

L'histoire du Second Empire nous apprend qu'il est au-dessus des forces d'un président d'une Chambre française d'empêcher le débat de dévier.

La Chambre des députés a essayé, au cours des années qui ont précédé la guerre, de maintenir la discussion dans des limites raisonnables [1]. En 1911, elle avait voté des dispositions *interdisant la jonction* d'interpellation au budget, rendant plus difficile le vote de *résolutions*, limitant la *durée des discours sur le budget* [2]. Ces dispositions n'ont pas eu d'efficacité. — Sur le budget de 1913, il fut prononcé à la Chambre 273 discours de discussion générale, occupant 1.695 colonnes du *Journal officiel*. Sur les chapitres ou les articles, il y eut 612 discours occupant 1.500 colonnes du *J. O.* La discussion du budget de 1913 par la seule Chambre des députés remplit 1.460 pages du *Journal officiel*, 4.380 colonnes.

Après la guerre, faute de temps, la Chambre a supprimé les discussions générales, ce qui est un mal certain. Elle a aussi modifié son règlement en 1920. D'après le texte en vigueur (mars 1921), on peut relever les trois règles suivantes :

1° *Interdiction des amendements purement indicatifs.* — Art. 101, al. 2 : « Aucune augmentation ou diminution de crédit ne peut être proposée à titre d'indication pure et simple ».

2° *Interdiction des motions, ordres du jour, interpellations jointes au budget.* — Art. 102 *in fine* : « Aucun projet de résolution, aucune motion, aucun ordre du jour motivé ne peuvent être déposés au cours de la discussion de ces projets (*tendant soit à des augmentations de traitements, d'indemnités ou de pensions, soit à des créations de services, d'impôts, de pensions, ou à leur extension en dehors des limites prévues par les lois en vigueur*). Aucune interpellation ne peut leur être jointe ». — Art. 112 *in fine* : « Aucune interpellation ne peut être jointe à la discussion du budget ».

3° *Débats sommaires et durée des discours.* — Art. 103 : « Les chapitres des différents budgets dont la modification n'est pas demandée soit par le Gouvernement, soit par la Commission des finances, soit par un amendement régulièrement déposé, ne peuvent être l'objet que d'un débat sommaire. Chaque orateur ne peut être entendu que pendant un quart d'heure et ne peut parler qu'une fois, sauf exercice du droit de réponse aux Ministres ou aux rapporteurs ».

On n'a pas adopté la solution anglaise : la clôture par compartiments, la *guillotine* [3]. En effet, ce remède énergique n'est pas sans danger pour la minorité et la liberté de la tribune. De plus, il suppose un *président énergique*

1. Pour l'analyse et la critique des deux projets G. Jèze, *Le budget de* 1905, dans la *Revue de Science et de législation financières*, 1905, t. III, p. 324 et s. — G. Jèze, *Les Retards dans le vote du budget et les remèdes proposés*, dans la *Revue de Sc. et de lég. fin.*, 1911, p. 79 et s. ; — G. Jèze, Rapport précité, *J. O.*, 27 nov. 1917, Annexe, p. 286. — Voyez enfin les rapports de M. Joseph Barthélemy à la Chambre, *J. O.*, *Documents* 1920, *J. O.*, 1920, p 109 et p. 288, et l'étude du prof. Bonnard, *R. S. L. F.*, 1921, p. 121.

2. Sur ces réformes, voyez G. Jèze, Rapport précité, *J. O.*, 27 nov. 1917, Annexe, p. 286. On y trouvera une étude critique de nombreuses autres propositions.

3. Le 17 février 1919, le groupe politique de la gauche radicale, ému de la lenteur des discussions générales, avait exprimé l'avis « qu'il y avait lieu de demander la clôture dans une discussion générale, lorsqu'il semble que les divers groupes ont pu faire entendre leurs opinions ».

et jouissant d'un grand prestige *attaché à la fonction*, plus encore qu'à l'homme ; il suppose aussi un *gouvernement fort* et guidant vraiment la Chambre. Ce seraient enfin, pour les députés français, des habitudes nouvelles à prendre ; pour les partis politiques, une discipline plus sévère à observer ; il faudrait que les médiocres consentent à se taire et à laisser parler les chefs de parti. — Dans ces conditions, il semble téméraire d'escompter des changements *pratiques* pour un avenir prochain.

En *Belgique* [1], la discussion du budget consiste beaucoup plus dans la critique de la politique des ministres que dans un examen proprement financier.

En *Italie* [2], où la question et l'interpellation sont de pratique courante, le vote du budget est néanmoins l'occasion de questions multiples aux ministres.

Section II

La modification des crédits, le refus des crédits, le refus du budget comme moyens politiques.

Une fois reconnu le pouvoir des membres du Parlement de critiquer, à l'occasion du budget, l'administration tout entière, il est dans la logique des choses que les Chambres cherchent à donner à leurs observations une sanction pratique. Une discussion parlementaire n'est pas un débat académique ; elle doit aboutir à un résultat positif, se terminer par une invitation précise à mettre à exécution le programme politique qui a les préférences de la majorité.

Le vote du budget offre au Parlement des facilités particulières à cet égard. Les Chambres peuvent adopter l'une des trois tactiques suivantes : 1° Voter la *modification nominale d'un crédit* ; par là, la majorité *invite* le gouvernement à entreprendre la réorganisation d'un certain service public ; — 2° Voter la *modification considérable d'un crédit* ; ici la majorité prétend *imposer* au gouvernement la réforme administrative qu'elle préconise ; — 3° *Refuser en bloc les crédits*, un ensemble de crédits, soit pour une opération déterminée, soit pour tout un département ministériel, soit même *refuser en bloc le budget* : c'est la déclaration solennelle que la Chambre entend rompre toutes relations, soit avec un ministre, soit plutôt avec tous les ministres.

Il ne faut pas s'y tromper : ces manifestations sont surtout d'ordre *politique*. On en a beaucoup exagéré l'importance *juridique*.

§ 1. — Discussion théorique.

Pour la *modification nominale d'un crédit*, — 100 francs, par exemple, — il ne saurait y avoir de doute. Les Chambres émettent un vœu

1. JÈZE, *Le Budget*, p. 106 et s.
2. JÈZE, *Le Budget*, *op. cit.*, p. 107.

politique, sans conséquences immédiates ; c'est une simple invitation au Gouvernement de préparer dans un certain sens, et pour un avenir plus ou moins prochain, un remaniement du service. Et la preuve, c'est que le Parlement n'ajoute ni n'enlève rien aux moyens pécuniaires mis à la disposition des Ministres pour le service en question. Cela équivaut donc au vote d'une résolution. *Il n'y a d'autre sanction que la sanction politique*. En conséquence, dans les *pays à gouvernement parlementaire*, cette sanction peut être l'émission d'un vote de défiance avec sa conséquence immédiate : la démission des Ministres. Dans les *gouvernements non parlementaires*, il n'y a pas de sanction. Le vœu est purement platonique. C'est une pétition au gouvernement. — Cela est de nature à rendre les modifications *nominales* assez rares en pratique.

Il faut, à mon avis, donner des solutions analogues pour : 1° la modification *considérable* d'un crédit budgétaire ; 2° le *refus* en bloc de crédits ou même du budget, quoique ici la prétention certaine de la majorité parlementaire soit non pas d'émettre un vœu, mais d'*imposer* au gouvernement sa volonté sur une question déterminée. En effet, en combinant le principe du respect des créances et dettes et la règle de l'annalité des dépenses et des recettes publiques [1], *juridiquement* une modification considérable ou même le refus des crédits ou du budget n'a guère de conséquences pratiques immédiates. Mais les faits montrent que la modification ou le refus des crédits ont une influence *politique* considérable.

I. — *Réformes par la voie budgétaire*, c'est-à-dire par modification *considérable* des crédits.

a) Supposons, en premier lieu, que le Parlement ait *augmenté* [2] les crédits en vue de l'organisation d'un ancien service sur de nouvelles bases, ou d'un service nouveau. *Juridiquement*, cette organisation n'est pas opérée de plein droit. Il faudra, pour cela, modifier la règle de droit organisant le service. Dès lors, le crédit une fois voté, la volonté du Parlement restera juridiquement lettre morte, tant que les actes juridiques complémentaires ne seront pas accomplis.

Plaçons-nous maintenant sur le terrain politique. — Dans les pays à *gouvernement non parlementaire*, les Ministres ne sont tenus d'aucune obligation *politique* envers la majorité parlementaire ; ils peuvent donc méconnaître ouvertement les volontés des Chambres. Dans les *gouvernements parlementaires*, au contraire, il y a, pour les Ministres, obligation politique de se conformer aux indications clairement exprimées par la majorité, — et tel est le cas lorsqu'il y a eu

1. Sur la signification de ce principe et de cette règle, voir *supra*, p. 25.
2. La question ne se pose pas dans les pays où le Parlement n'a pas le pouvoir de relever les crédits demandés par le Gouvernement. Ex. Angleterre. V. *infrà*.

relèvement de crédits. La sanction sera la mise en jeu de la responsabilité politique par les moyens ordinaires : interpellation, vote d'un blâme, etc. Il n'est donc pas exact de dire que les ministres sont *absolument* libres de ne pas dépenser *tous* les crédits votés.

b) Le cas le plus fréquent en pratique, est la *diminution considérable* des crédits en vue d'opérer la réforme d'un service public. Par exemple, les Chambres réduisent les crédits du personnel de la justice criminelle d'une somme égale au traitement du bourreau, en vue de supprimer la peine de mort ; ou bien elles suppriment les crédits destinés au paiement d'une catégorie de fonctionnaires, dans l'intention de supprimer la fonction. Quels sont les effets *juridiques* et *politiques* de ces votes ?

Au *point de vue juridique*, la réduction des crédits, *pour le paiement des dépenses garanties par le principe du respect des droits subjectifs* (dette publique, traitements ou pensions des agents au service public, etc.), n'aura pas, à elle seule, l'effet juridique d'empêcher la naissance de la dette à la charge du Trésor public ; cette dette, il *faudra* la payer tôt ou tard ; cette dette, les tribunaux auront le devoir de la constater et de condamner le Trésor à la payer. Juridiquement, au cas de suppression de crédits de traitements de fonctionnaires, par exemple, pour obtenir le résultat voulu par les Chambres il faudra, soit faire sortir *régulièrement* les agents du service public (révocation), soit abroger ou modifier les règles de droit qui fixent les traitements. Cette révocation, cette abrogation de la règle de droit ne résultent pas de plein droit de la réduction des crédits.

En ce qui concerne la *réduction des crédits pour l'acquittement des dettes non protégées par le principe du respect des créances et dettes*, les conséquences *juridiques* du vote du Parlement varieront.

α) Dans les pays qui admettent la règle de l'*annalité des dépenses*, il y aura, pour les ministres, une *certaine* obligation *juridique* de suspendre le fonctionnement du service public ou de le réduire, et de *s'abstenir d'engager les dépenses nécessitées par ce fonctionnement*, sans qu'il y ait d'ailleurs à distinguer suivant qu'il s'agit ou non d'un service public établi par des lois. Mais si les ministres méconnaissent leur obligation et engagent les dépenses, les *tiers* deviendront régulièrement *créanciers* du Trésor, sauf à n'être payés que lorsque des crédits auront été votés à cet effet par le Parlement ; et, juridiquement, ils devront être votés.

β) Dans les pays qui n'admettent pas la règle de l'annalité des dépenses, la réduction des crédits n'aura, quant aux *dépenses afférentes à des services institués par des lois*, aucun effet *juridique*. Pour les *dépenses des autres services*, les ministres ne seront pas *juridiquement* empêchés de les faire fonctionner ; seulement, ils devront, après

coup, sous leur responsabilité, convaincre les Chambres de l'utilité publique des dépenses ainsi faites.

Somme toute, les réductions de crédits en vue de réaliser une réforme ont peu ou pas de conséquences *juridiques*.

Au point de vue politique, la solution est différente. — Dans les *Gouvernements parlementaires*, l'obligation constitutionnelle des ministres est d'exécuter les volontés de la majorité parlementaire, et, par suite, d'accomplir ou de provoquer les actes juridiques nécessaires pour donner un effet immédiat à ces volontés. Si les ministres y répugnent, ils ont le devoir constitutionnel de donner leur démission ; le Chef de l'Etat a le devoir de l'exiger ou de renvoyer les députés devant les électeurs (dissolution). — Dans les *Gouvernements non parlementaires*, cette obligation politique des Ministres n'existe pas. Néanmoins, la réduction des crédits entraînera toujours une grande gêne pour le Gouvernement. Et celui-ci fera des concessions pour éviter le conflit. Le budget est donc, même dans ces pays, l'occasion naturelle d'un système de *do ut des*, grâce auquel la compétence du Parlement s'étend considérablement et finit par acquérir une grande importance politique.

II. — L'analyse qui précède permet de résoudre le problème du *refus en bloc du budget*. Ce refus en bloc est-il possible ? [1].

D'ordinaire, on répond comme si c'était uniquement un problème juridique et comme si la solution était la même dans tous les cas et pour tous les pays. On présente les conséquences d'un refus en bloc comme terribles. Ce sera, dit-on, l'arrêt de la vie politique du pays ; c'est la mise au repos forcé de tout le mécanisme administratif ; c'est la paralysie de tous les services publics. On ne pourra plus percevoir les recettes, on ne pourra plus payer les dépenses. — Ainsi entendu, le pouvoir budgétaire — le pouvoir de refuser en bloc le budget — apparaît, aux mains du Parlement qui le possède, comme une arme formidable. Et alors, certains esprits ont contesté le principe même du refus. En droit, le Parlement, ont-ils dit, n'a pas le pouvoir de refuser en bloc le budget. Ce refus n'est pas l'exercice régulier d'un pouvoir : c'est l'abus d'un pouvoir. Le pouvoir budgétaire a été conféré aux Chambres pour le bon fonctionnement des services publics, mais non pour l'arrêt de ce fonctionnement.

A mon avis, la question est mal posée. Ce n'est pas uniquement un problème juridique, *c'est avant tout une question politique*. — D'abord, *au point de vue juridique*, le raisonnement qui précède manque de

1. La question du refus en bloc du budget a provoqué une abondante littérature. Cpr. Jèze, *Le Budget*, p. 113 et s. ; — Vitagliano, *Il contenuto giuridico... del bilancio*, 1910.

précision. Les conséquences juridiques d'un refus en bloc du budget ne peuvent pas être les mêmes dans tous les pays ; elles dépendent essentiellement de la signification juridique attachée au budget par la loi positive [1]. — De plus, dans aucun pays, avec quelque système que ce soit, le refus en bloc du budget ne peut avoir des conséquences aussi graves qu'on le prétend. Partout, toujours, quelque système que l'on applique, malgré le refus en bloc du budget, il y aura — en plus ou moins grand nombre — des *créances* qui subsisteront et continueront de naître *au profit* du Trésor public, quoique avec des difficultés plus ou moins grandes de recouvrement par les agents ; partout, toujours, malgré le refus en bloc du budget, les tiers conserveront ou continueront d'acquérir *contre* le Trésor public des créances régulières qui devront être payées sans retard, sous peine de violer le principe fondamental du respect des *situations juridiques individuelles*, des droits subjectifs, des créances et dettes.

Prenons un exemple. Supposons que fonctionne dans un pays le système qui attribue au budget le maximum de valeur juridique, une législation qui consacre à la fois la règle de l'*annalité de l'impôt* et la règle de l'*annalité des dépenses* ; quel sera l'effet juridique du refus en bloc du budget ? En ce qui concerne les *recettes*, ce sera d'empêcher la naissance *et* le recouvrement des *créances d'impôts*, voire même le *recouvrement* des autres créances. Cela est très grave, si l'opinion publique soutient le Parlement, car les individus pourront d'abord refuser le paiement de leurs contributions, agir en restitution des sommes payées, suspendre le paiement de leurs dettes régulièrement nées. En ce qui concerne les *dépenses*, — et c'est là le plus important, car un gouvernement peut vivre quelque temps sans recettes, sur le crédit de l'État, — le refus en bloc du budget aura des conséquences juridiques beaucoup moins graves. Il n'aura pas d'autre effet que d'engager la responsabilité des agents ; il ne peut pas être question de faire dépendre du vote du budget la validité des actes juridiques entraînant des dépenses pour l'Etat : les tiers n'ont aucun moyen de s'assurer de la régularité budgétaire des engagements de dépenses. Le crédit public exige que les tiers ne soient pas rendus responsables des infractions budgétaires. — Dès lors, l'efficacité juridique d'un refus en bloc du budget dépend entièrement : 1° de l'organisation faite par la loi de la responsabilité des agents, et 2° de la discipline fonctionnelle.

Voilà les conséquences *juridiques* d'un refus en bloc du budget dans un pays qui donne au budget le maximum de valeur juridique. On voit que l'on est assez loin de l'*arrêt brusque* de la machine politique. Mais si la double règle de l'annalité des recettes d'impôts et des dépenses publiques est écartée par la législation positive [1], alors le refus en bloc du budget n'est plus, *au point de vue juridique*, qu'un grand coup d'épée dans l'eau, puisque le gouvernement pourra *juridiquement* continuer à recouvrer les revenus publics, à engager et à payer les dépenses publiques.

1. V. *supra*, p. 27 et s.

Encore une fois, le côté juridique du problème est secondaire : l'essentiel est le côté politique. On raisonne comme si le Parlement, pris d'une sorte de caprice enfantin, opposait un refus *systématique, obstiné* et *absolu* de voter les crédits ou le budget ; et on ne voit d'autre alternative que l'arrêt brusque des services publics, c'est-à-dire l'anarchie, ou l'administration sans budget, c'est-à-dire le coup d'Etat.

Cette manière d'argumenter méconnaît les faits les plus certains. En fait, le Parlement ne refuse pas *absolument* les crédits ou le budget; il les refuse *à certains ministres ;* la majorité est disposée à accorder les crédits et le budget à d'*autres* ministres. Il ne faut pas dire : le refus des Chambres de voter le budget compromet l'existence de l'Etat ; en réalité, il ne met en péril que le sort *politique* de certains ministres. Pour mettre fin au conflit, il suffit que les ministres, dont la majorité parlementaire ne veut pas, s'en aillent. Dès lors, au point de vue politique, le refus du budget ou des crédits, c'est la sommation la plus impérative que la majorité parlementaire puisse adresser aux ministres de résigner leurs fonctions.

L'effet politique de cette sommation n'est pas le même dans tous les pays. Dans les *pays à gouvernement parlementaire*, le *devoir* constitutionnel des ministres est de démissionner, celui du chef du pouvoir exécutif est de les révoquer, à moins qu'il ne préfère en appeler au pays par une dissolution. Dans ce dernier cas, ou bien les électeurs renverront la même majorité, et alors les ministres devront abandonner le pouvoir ; ou bien les députés seront désavoués par le corps électoral, et alors la nouvelle majorité sera d'accord avec les ministres. De toute façon, le budget ou les crédits seront accordés aux nouveaux ministres ou par la nouvelle majorité. Le refus aura produit son effet politique.

Ici apparaissent en plein relief les rapports étroits qui existent entre les règles de l'annalité et celles du gouvernement parlementaire. Il y a complète harmonie entre les deux institutions. L'une est le complément de l'autre.

Dans les *Gouvernements non parlementaires*, où les Ministres n'ont de responsabilité qu'envers le Chef de l'Etat, le refus du budget ou des crédits doit être considéré comme une invitation solennelle, adressée au Chef de l'Etat, à renvoyer ses ministres. Constitutionnellement, le Chef de l'Etat n'est pas tenu de céder à cette invitation. Toutefois, il a intérêt à tenir compte des sentiments de la majorité, en tant qu'elle exprime les idées du corps électoral. Il aura donc à rechercher si l'accord ne pourrait pas être rétabli par une dissolution du Parlement. Ce sont là des questions d'opportunité politique.

Dès lors, dans les pays qui n'admettent pas le gouvernement parlementaire, il est rationnel, au point de vue politique, que la législation

écarte les règles de l'annalité des recettes d'impôts et des dépenses publiques. La coexistence de ces institutions contradictoires et antinomiques serait une source de conflits insolubles.

Etant donnée l'importance politique du pouvoir budgétaire, il n'y a pas lieu de s'étonner si, autour des questions budgétaires, se sont livrées les plus rudes batailles entre l'Exécutif et les législatures.

§ 3. — Les solutions de la pratique parlementaire.

Il faut classer les Etats en deux groupes : 1° ceux qui pratiquent le Gouvernement parlementaire ; 2° ceux qui n'admettent pas le Gouvernement parlementaire.

Premier groupe. — Pays à Gouvernement parlementaire. — Ils consacrent tous, en tout ou en partie, la règle de l'annalité. Les solutions admises en *Angleterre*, en *France*, en *Belgique*, en *Italie*, sont sensiblement les mêmes.

En *Angleterre* [1], où les partis politiques sont encore assez bien disciplinés, où les ministres exercent sur la Chambre des communes une influence prépondérante, les *estimates* ne sont guère employés par la Chambre des communes comme instrument de réformes administratives.

Il n'y a pas à s'occuper des *relèvements de crédits*, car la Chambre des communes refuse à ses membres le pouvoir de proposer des dépenses nouvelles ou des augmentations de dépenses. Lorsque la Chambre des communes veut exprimer au Gouvernement sa volonté de voir relever un crédit, elle procède par voie de résolution.

Les *réductions de crédits en vue de réformes* sont inconnues; les propositions du Gouvernement sont toujours votées *sans modification*. Etant données les habitudes parlementaires anglaises, la réduction même nominale d'un crédit, opérée contre l'avis du gouvernement, est considérée, sinon toujours, du moins le plus souvent, comme un vote de défiance devant entraîner la démission des ministres [2]. — En fait, les ministres prennent bonne note des désirs exprimés par la Chambre des communes au cours de la discussion des *estimates*. Autant que possible, ils y donnent satisfaction lors de la rédaction des *estimates* de l'année suivante. Dans ces conditions, il n'est pas nécessaire que la Chambre réduise elle-même les crédits. — En outre, l'existence de dépenses permanentes autorisées une fois pour toutes (*charges on the consolidated fund*) réduit les occasions d'opérer des réformes par la voie budgétaire : les modifications de crédits ne pourraient porter que sur les *Supply services*. La création en 1919 de grandes concessions financières changera-t-elle le système [2]. Beaucoup le désirent [3].

Refus en bloc des estimates. — Les jurisconsultes anglais n'hésitent pas à reconnaître aux Communes le pouvoir de refuser en bloc les *estimates*. — Observons que, *au point de vue juridique*, le pouvoir des Communes n'existe que pour les *Supply services*.

1. Voyez Jèze, *Le Budget*, p. 118 et s.

2. *9e rapport du Select Committee on National Expenditure* (22 octobre 1919), n° 121, p. 3, n° 3 : « Il n'y a pas eu un seul cas, au cours des 25 dernières années, où la Chambre des Communes, par son action personnelle directe, ait réduit, pour des motifs financiers, un estimate qui lui était soumis ».

3. Gaston Jèze, *La réforme du règlement de la Chambre des Communes*, dans l'*Action nationale*, novembre 1920, p. 234 et s.

Au point de vue politique, les Communes ont ajourné une fois le vote de l'appropriation bill. Le 18 décembre 1783, le roi Georges III renvoya le ministère de coalition Portland, North et Fox, malgré la puissante majorité dont il disposait dans la Chambre des communes; il appela Pitt comme premier ministre. Fox, soutenu par la majorité des Communes, critiqua violemment cette nomination; afin d'empêcher une dissolution, il fit voter, le 12 janvier 1784, une résolution ainsi conçue : « Tout fonctionnaire public qui, s'appuyant sur les votes du *Committee of Supply*, croirait devoir payer une dépense quelconque pour le service public après la prorogation du Parlement et *sans l'autorisation expresse d'un Act of Appropriation*, se rendrait coupable de crime et de délit... » — La défense était catégorique. Néanmoins le 24 mars, le roi fit annoncer aux Communes la dissolution du Parlement. Bien que la Chambre n'eût pas voté l'*Appropriation Act*, la vie politique ne fut pas arrêtée; les services publics continuèrent à fonctionner comme par le passé. — Et ceci prouve péremptoirement la faible efficacité d'un refus des *estimates*. — Voici maintenant la fin de l'histoire. Les élections furent favorables à Pitt. Le nouveau Parlement s'empressa de voter les crédits une deuxième fois et de les inscrire dans un *Appropriation Act*.

Depuis cette époque, les hommes politiques d'Angleterre ont parlé d'ajourner l'*Appropriation Act*[1]. Mais il n'a jamais été donné suite à cette proposition. De fait, les Communes ont, vis-à-vis des ministres, des moyens moins solennels et tout aussi efficaces.

Refus en bloc de la loi annuelle des recettes (*Finance Bill*). — En 1909, la Chambre des Lords ajourna le vote non pas de l'*Appropriation Bill* (*crédits*), mais du *Finance Bill* voté par les Communes, c'est-à-dire de la loi sur les recettes. *Juridiquement* ceci empêchait le Gouvernement de percevoir les impôts *annuels* (*income tax*, *tea duty*), mais non les *impôts permanents*[2]. En fait, la plupart des contribuables payèrent *volontairement* tous les impôts *sur les bases adoptées par les Communes*. L'ajournement du *Finance Bill* n'eut pas de graves conséquences juridiques[3]. — *Politiquement*, l'ajournement du *Finance Bill* par les Lords a eu de très importants résultats. Comme les Lords n'ont pas le pouvoir politique de renverser le Gouvernement, le *veto* financier a paru entre leurs mains une arme dangereuse pour l'intérêt public. En conséquence, le Gouvernement, les Communes et la majorité des électeurs consultés dans les élections générales de décembre 1910 ont estimé que les Lords devaient être privés de leur *veto* financier. C'est la réforme opérée par le *Parliament Act*, 1911[4].

La *France*[5] pratique le Gouvernement parlementaire; mais les ministres n'y jouissent pas d'une grande autorité sur leurs amis politiques, et les partis n'y sont pas bien disciplinés. Aussi trouvons-nous dans la pratique française : 1° des modifications *nominales* de crédit à titre d'indication; 2° des modifications *considérables* de crédit en vue d'une réforme administrative (augmentation ou réduction des crédits); 3° le refus en bloc de crédits et le refus *en bloc* du budget.

I. — *Modifications nominales de crédits à titre d'indication*. — Il est très rare que le Sénat use de ce moyen. Lorsqu'il réduit nominale-

1. On en a parlé en 1832, lors du *Reform Bill*, et aussi en 1858 et en 1886.
2. Les *recettes permanentes* continuent à pouvoir être perçues; il est vrai qu'elles ne peuvent être légalement employées, en l'absence de l'autorisation du Comité des voies et moyens, qu'au payement des dépenses permanentes.
3. Sur la crise de 1909-1910, voyez Jèze, *Revue de Sc. et de lég. fin.*, 1910, p. 12 et s.; p. 277 et s. V. *infra*.
4. Jèze, *Les pouvoirs financiers de la Chambre des Lords* (*Le Parliament Act*, 1911), *Revue S. L. F.*, 1918, p. 587 et s. V. *infra*.
5. Jèze, *Le Budget*, p. 124 et s. — Pour la *Belgique* et l'*Italie*, voyez Jèze, *op. cit.*, p. 139 et s.; et p. 142 et s.

ment un crédit, c'est en vue de faire examiner à nouveau le crédit par la Chambre, — *le plus souvent en vue d'un relèvement de crédit*[1], que le Sénat ne peut pas constitutionnellement inscrire lui-même (V. *infra*). Ce ne sont pas là à proprement parler des modifications nominales de crédits à titre d'indication. — Au contraire, très fréquemment, la Chambre des députés a longtemps voté des *diminutions* ou des *augmentations nominales* de crédit, en donnant à ces votes la signification de vœux en faveur d'une certaine réforme. — Exemple : le 19 décembre 1901, un député proposa une réduction de 1.000 francs sur le crédit affecté au traitement des sous-préfets à titre d'indication pour la suppression de ces fonctionnaires. Le même jour, une proposition du même genre fut faite visant la suppression des conseils de préfecture.

Juridiquement, ces votes d'indication étaient des vœux que le gouvernement était libre de réaliser ou de laisser sans suite. Même au point de vue *politique*, on ne considérait ni un ministre ni le gouvernement comme obligés de se retirer après une modification nominale de crédits à laquelle ils s'étaient opposés. — Actuellement (1921), le règlement interdit ces modifications indicatives : Art. 101, al. 2 : « Aucune augmentation ou diminution de crédit ne peut être proposée à titre d'indication pure et simple » (*supra*, p. 38).

II. — *Modifications considérables de crédits en vue d'une réforme administrative.* — Le Parlement français opère fréquemment des *relèvements* de crédits ou des *réductions* de crédits à l'effet d'imposer au Gouvernement certaines réformes.

a) *Relèvements de crédits.* — Ces modifications sont très nombreuses. — Au point de vue *juridique*, ces relèvements n'ont qu'un effet : rendre pécuniairement possible pour le gouvernement la modification du service. Mais le gouvernement n'est pas juridiquement tenu de l'effectuer, car il n'est pas *juridiquement* obligé de dépenser tous les crédits mis à sa disposition[2].

Au point de vue politique, au contraire, il y a obligation des ministres d'effectuer les actes juridiques apportant les changements impliqués par l'augmentation des crédits.

1. Sénat, 11 juin 1918, *J. O.*, *Débats*, p. 431 : « *M. le rapporteur général.* Le Gouvernement a déposé le 4 juin un projet de loi portant ouverture de crédits additionnels. Le Gouvernement nous demande de vouloir bien procéder de façon que ces crédits soient incorporés dans le budget lorsqu'il retournera à la Chambre. *C'est pour permettre cette incorporation que la commission des finances demande que certains chapitres du budget soient diminués d'une somme de 100 fr.* ».

2. LAFERRIÈRE, *Portée juridique de l'inscription d'un crédit à un chapitre budgétaire*, dans *R. S. L. F.* 1913, p. 106 et s. (amendement Briquet). — Aux *Etats-Unis*, le Président a appliqué cette règle d'une manière curieuse. Il n'a pas le droit d'opposer son veto à un *article* (*item*) particulier de l'*Appropriation Act* ; pour arriver au même résultat, lorsqu'il désapprouve un *item*, il donne aux agents exécutifs chargés de la dépense l'instruction formelle de ne pas dépenser le crédit auquel il s'oppose. Voyez *The need for a national budget, op. cit.* Washington, 1912, p. 11.

En conséquence, l'organisation des services publics devra être remaniée. Par exemple, si le Parlement a alloué des crédits pour le relèvement du traitement d'une catégorie de fonctionnaires, le Gouvernement devra modifier les règlements fixant les traitements de ces fonctionnaires. D'ailleurs, tant qu'il ne l'aura pas fait, les fonctionnaires intéressés ne pourront pas exiger *juridiquement* le relèvement de leur traitement [1].

b) *Réformes par voie de réduction des crédits.* — C'est là une pratique courante — et ancienne (on trouve déjà des précédents sous la deuxième République).

En 1902, en 1910, on proposa — sans succès, d'ailleurs — de réduire les crédits destinés aux frais de justice criminelle de la somme affectée aux gages des exécuteurs et de leurs aides et aux frais des exécutions capitales, en vue d'arriver à la suppression de la peine de mort. — En 1886 (3 décembre), en 1906, en 1920, la Chambre des députés supprima les crédits relatifs aux sous-préfets, etc.

Au point de vue *juridique*, on a dit que cette pratique était *inconstitutionnelle.* — Ce n'est pas mon avis. En principe, le Parlement français a le pouvoir *juridique* de réduire ou de supprimer des crédits, *à la condition de respecter les situations juridiques individuelles*, *les droits subjectifs*, *les créances et les dettes* [2] ; telle est la signification de la règle de l'annalité des dépenses [3].

Au point de vue *politique*, la réduction ou la suppression des crédits par le Parlement entraîne, pour le Gouvernement, l'obligation *politique* de provoquer ou d'accomplir certaines mesures ou de s'abstenir de faire certains actes, afin d'assurer l'exécution du programme adopté par la majorité parlementaire. Cette obligation est même une obligation *juridique,* pour certaines dépenses : en effet, les ministres ont l'obligation *juridique,* sous leur responsabilité *pécuniaire*, de ne point faire d'actes juridiques (marchés, contrats, etc.) engageant des dépenses formellement interdites par le Parlement.

Ainsi, en supposant que les Chambres se mettent d'accord pour supprimer les crédits des sous-préfets, le devoir politique des Ministres serait soit de provoquer la révocation en masse des sous-préfets, soit de faire signer par le Président de la République un décret abrogeant l'article premier du décret du 23 décembre 1872 qui fixe les traitements des sous-préfets, soit de présenter au Parlement un projet de loi en vue de l'abrogation de la partie de l'article 8 de la loi du 28 pluviôse an VIII qui institue un sous-préfet dans chaque arrondissement.

Il est toutefois un fonctionnaire dont le traitement dépend absolument — *juridiquement* et *politiquement* — du vote annuel des Chambres.

1. Pour des exemples en France, voyez LAFERRIÈRE, *Portée juridique de l'inscription d'un crédit à un chapitre budgétaire*, dans *R. S. L. F.* 1912, p. 106 et s.
2. AIMOND, rapporteur général de la Commission des finances du Sénat, 24 décembre 1915 (*J. O.*, Sénat, *Débats*, p 704) : « Le principe devant lequel nous devons tous nous incliner, le respect des décisions de justice, même et surtout par les assemblées parlementaires » (à propos de la garantie d'intérêts des Compagnies de chemin de fer de l'Orléans et du Midi).
3. V. *supra*, p. 30.

Celles-ci, en refusant complètement ou en réduisant *chaque année* les crédits relatifs à son traitement, toucheraient directement la créance à naitre. Cet agent, c'est le Président de la République. En effet, la législation française actuellement en vigueur ne fixe pas le montant de la dotation du Président. Si le Parlement refusait complètement, réduisait ou augmentait les crédits, ce vote aurait un contre-coup *immédiat* sur la situation pécuniaire du chef de l'Exécutif.

En somme, en droit français, la réduction des crédits a une valeur plus politique que juridique. Mais comme la volonté du Parlement doit être obéie et, en fait, est obéie, la réduction d'un crédit aboutit *indirectement*, mais à peu près sûrement, à la modification du service.

Ce n'est pas à dire que ce pouvoir de réduction soit toujours exercé *correctement*. Il se peut, en effet, que les deux Chambres ne soient pas d'accord pour modifier indirectement des services par voie budgétaire. Or, pour la fixation définitive d'un crédit, il faut le vote des deux Chambres. Si une assemblée s'obstine à réduire ou à supprimer un crédit en vue d'opérer une réforme administrative dont l'autre assemblée ne veut pas, cette dernière peut être contrainte moralement, afin de ne pas retarder le vote définitif et toujours urgent du budget, à consentir à la réduction ; par cela même, elle charge à contre-cœur les ministres, soit d'accomplir les actes juridiques qui entraîneront la suspension d'un service organisé par une loi, soit de s'abstenir d'accomplir les actes juridiques qui seraient nécessaires pour assurer le fonctionnement de ce service. Le résultat, c'est qu'un service, qui a nécessité pour son établissement le libre consentement des deux Chambres, peut être *suspendu* par la volonté et l'obstination d'une seule Chambre.

III. — *Refus de crédits ou du budget en bloc.* — C'est une chose dont les hommes politiques français ont beaucoup parlé. — Sous la Restauration, on en a longuement discuté le principe. — Actuellement, on admet que lorsqu'une Chambre refuse un ensemble de crédits ou le budget, les ministres doivent démissionner. C'est ce qui résulte nettement des précédents de 1877 et de 1896.

Au lendemain du 16 mai 1877, le Président maréchal de Mac-Mahon ayant renvoyé le Cabinet de Jules Simon, le nouveau ministère de Broglie-Fourtou fut mis en minorité par la Chambre des députés ; néanmoins, le nouveau Cabinet resta au pouvoir. La Chambre décida de refuser en bloc le budget, et, pour commencer, ajourna le vote de la loi sur les contributions directes pour 1878. La Chambre fut dissoute (25 juin 1877). Les élections du 14 octobre 1877 renvoyèrent à la Chambre une majorité hostile au Cabinet. Le maréchal, au lieu de choisir ses ministres dans la majorité républicaine, essaya d'un « ministère d'affaires » (Rochebouët), pris en dehors des Chambres et dans le parti conservateur. La Chambre résolut de refuser en bloc le budget jusqu'à ce que la loi constitutionnelle eût été respectée. Le Gouvernement, après des hésitations, reconnut l'impossibilité de se maintenir plus longtemps au pouvoir contre le vœu du pays. Le 15 décembre 1877, le maréchal de Mac-Mahon forma un Cabinet pris tout entier dans le parti républicain.

Au cours du conflit, on avait examiné sérieusement la question de

savoir si, en cas de refus en bloc du budget, les impôts pourraient être assis et perçus. Afin d'éviter toute discussion de ce genre, depuis 1883 l'article final des lois de finances a été rédigé de la manière suivante : « Toutes contributions directes et indirectes autres que celles qui sont autorisées par les lois de finances de l'exercice 1..... [1], à quelque titre ou sous quelque dénomination qu'elles se perçoivent, sont formellement interdites... ».

L'épisode de 1877 est resté célèbre. Il faut en rapprocher l'attitude prise par le Sénat en 1896. Par un simple ajournement de *crédits particuliers* (crédits pour l'expédition de Madagascar), la haute Assemblée affirma et fit triompher sa prétention de renverser les ministères. Le Cabinet Bourgeois dut démissionner, quoique soutenu par la Chambre des députés.

Deuxième groupe. — Pays qui ne pratiquent pas le Gouvernement parlementaire. — Dans ce groupe, il faut ranger les *Etats-Unis* de l'Amérique du Nord. — Avant 1918, il fallait citer aussi la *Prusse* et l'*Empire allemand.*

La Prusse est le seul pays au monde dans lequel le budget ait été nettement *refusé* pendant plusieurs années. Les juristes prussiens d'avant la guerre de 1914-19 admettaient, en général, qu'un refus du budget n'empêche de faire aucune espèce de *recette.* — Quant aux *dépenses,* disaient-ils, cela n'a absolument aucun effet pour la plupart d'entre elles (dépenses se rattachant à des services établis par des lois) ; et, pour les autres, l'absence de l'assentiment des Chambres n'a pas d'effet immédiat ; le Gouvernement, sous sa responsabilité, peut effectuer celles qu'il croit utiles. L'existence même de l'Etat pourrait être compromise si ces dépenses n'étaient pas effectuées. Le Landtag ne peut, par le refus du budget, mettre l'Etat en péril. En faisant des dépenses sans budget, le Gouvernement ne fait qu'affirmer, sous sa responsabilité, que ces dépenses étaient nécessitées par l'intérêt de l'Etat. Pour dégager cette responsabilité, il lui suffira de faire, après coup, devant les Chambres mieux informées, la preuve de cette nécessité et d'obtenir leur assentiment ultérieur.

Ces théories juridiques n'étaient que la systématisation de l'interprétation politique donnée à la constitution prussienne de 1850 par Bismarck dans la crise qui dura de 1862 à 1866. Ce conflit célèbre eut pour motif immédiat les projets du Ministère sur la réorganisation de l'armée. Le Roi voulait donner aux forces de la Prusse « un accroissement proportionnel à celui de la population et à son développement industriel et économique ». Le parti libéral s'y opposait. Le Gouvernement, sans le vote de la Chambre, mit à exécution les réformes militaires projetées. — En 1862, devant l'attitude nettement hostile du Landtag, Bismarck n'hésita pas à se passer du vote du budget par les députés. Il porta le budget à la Chambre des seigneurs, qui le vota tel qu'il avait été présenté par le Gouvernement. Le conflit dura jusqu'en 1866 [2]. — Un événement renforça devant la nation la position des ministres : la victoire de Sadowa donna au Gouvernement un grand prestige ; il vint proposer la paix à la Chambre (discours du trône du 5 août 1866). Sous la pression de l'opinion publique, la Chambre céda.

1. Depuis la guerre 1914-18, la rédaction est : « Toutes contributions directes et indirectes autres que celles qui sont autorisées *par les lois en vigueur et par la présente loi,* à quelque titre que ce soit, ... ».

2. Sur le conflit de 1862-66, Jèze, *Le budget,* p. 145 et s. ; — *Budgets en Prusse de 1862 à 1868* (sans nom d'auteur), Paris, Plon, 1877 ; — Fritz Lœwenthal, *Der preussische Verfassungsstreit 1862-66,* Munich, 1914.

La Révolution de 1918 a modifié complètement le régime politique, mais non le régime budgétaire. L'article 64 de la Constitution *prussienne* du 30 novembre 1920 autorise le gouvernement (*Staatsministerium*), en l'absence d'un budget voté avant la fin de l'année financière, à faire toutes les dépenses nécessaires pour le fonctionnement des services publics organisés par les lois et à émettre des obligations du Trésor pour couvrir ces dépenses. C'est là, pour le gouvernement, un pouvoir formidable. — Il est vrai que le président du *Staatsministerium* est *élu* par le Landtag (art. 45), qu'il est responsable politiquement devant lui (art. 46 et 47), que le Landtag se réunit *de plein droit*, chaque année, le 2e mardi de novembre (art. 17, al. 3), qu'il peut exiger la présence des ministres à ses séances ou devant ses commissions (art. 24), et qu'il désigne, pour les périodes où le Landtag ne siège pas (intersessions, dissolution), une commission permanente de défense des droits de la représentation du peuple vis-à-vis du *Staatsministerium* (art. 26).

Dans le *gouvernement national des Etats-Unis de l'Amérique du Nord* [1], le *refus du budget ou des crédits* ne joue aucun rôle. Dans les plus graves conflits avec le Président, le Congrès n'y a jamais eu recours. — Quant aux *réformes administratives par voie de modification des crédits*, elles ne peuvent porter que sur les créances pour lesquelles il n'y a pas de crédits permanents ; mais sous cette réserve, les pouvoirs du Congrès sont considérables. En effet, les *appropriation bills* sont préparés et votés exclusivement par les Chambres, sans la collaboration des ministres. Il n'y a d'autres limites au pouvoir des Assemblées de bouleverser les services publics non permanents par la voie budgétaire que celles qu'elles ont fixées elles-mêmes par les règlements intérieurs. — Il faut reconnaître que ces barrières sont fragiles.

Section III

Adjonctions budgétaires.

Il n'est guère de pays dans lequel les assemblées législatives n'aient essayé de profiter du vote du budget pour faire passer — en les y incorporant — des mesures législatives étrangères au budget. C'est ce que l'on peut appeler les *adjonctions budgétaires* [2].

I. — Par la pratique des adjonctions budgétaires, on cherche à atteindre l'un ou l'autre but suivant : Ou bien on redoute, pour les mesures jointes au budget, les lenteurs de la procédure législative ordinaire, et l'on espère les faire passer plus facilement en les incorporant au budget. Ou bien on veut forcer la main à l'un des pouvoirs publics dont on craint de ne point obtenir, pour ces mesures, l'assentiment nécessaire.

Le calcul repose tout entier sur le fait que le budget doit être

1. G. Jèze, *Le Budget*, p. 157 et s., et pour les *Etats particuliers* de l'Union américaine, p. 160 et s.
2. La question des adjonctions budgétaires est voisine, mais néanmoins tout à fait distincte — les solutions à donner ne sont pas les mêmes — du problème des réformes opérées par diminution ou refus des crédits.

établi à date fixe. En joignant une disposition législative au budget, non seulement on la fait bénéficier de la rapidité de la procédure budgétaire, mais encore il y a des chances pour qu'elle ne rencontre pas les oppositions et ne subisse pas les discussions qui l'auraient arrêtée si elle se fût présentée isolément. Avec un peu de ténacité, l'un des pouvoirs publics, en faisant de l'acceptation de la disposition jointe au budget la condition de son assentiment, peut arriver à vaincre bien des résistances.

Incontestablement, ce procédé manque d'élégance. Le budget est essentiellement un tableau de prévision des dépenses et des recettes publiques ; c'est une disposition *spéciale* et *temporaire*. Si l'on peut admettre qu'à côté des tableaux des dépenses et des recettes on inscrive certaines autorisations relatives aux besoins de la Trésorerie pour les services *de l'année*, il semble incorrect d'y introduire des dispositions *générales* et *permanentes*, *même si ces dispositions sont d'ordre financier*. A plus forte raison, est-il tout à fait inélégant d'y comprendre des règles juridiques absolument étrangères au budget.

Cette incorrection théorique a des inconvénients pratiques sérieux.

Le moins grand, — et pourtant il est grave, — c'est la difficulté qu'il y a de retrouver, au bout de quelques années, des règles législatives n'ayant avec le budget et les matières financières aucun rapport, enfouies au milieu des prévisions budgétaires ou de dispositions financières qui doivent, pour la plupart, être rapidement oubliées. Le législateur doit non seulement faire de bonnes lois, mais encore les *classer convenablement*. — Ce vice de méthode n'est pas le seul. Parfois, la réforme a été adjointe au budget pour forcer la main à l'un des pouvoirs publics. Alors c'est tout le mécanisme constitutionnel qui se trouve faussé ; c'est l'un des pouvoirs qui cherche à tourner la Constitution, à acquérir sur les autres la prédominance, non par la persuasion, mais par une véritable violence morale. — Plus souvent, la réforme aura été jointe au budget — dont le vote est urgent — pour la faire échapper à la procédure législative ordinaire. Le procédé est condamnable ; d'abord, il tend à tourner la règle ; de plus, c'est ainsi que souvent, par surprise, des innovations irréfléchies sont introduites dans la législation.

Même lorsque la tentative ne réussit pas, lorsque l'auteur de l'adjonction ne parvient pas à faire passer une réforme trop mal étudiée ou trop prématurée, le procédé a des résultats fâcheux. Sans doute, on a évité le pire, puisque la disjonction aura été prononcée ; mais les débats sur l'adjonction auront ralenti la discussion du budget, l'auront prolongée inutilement. C'est du gaspillage de temps. Enfin, la discussion de l'adjonction, quelque superficielle qu'elle soit, aura pour résultat, en éparpillant les efforts, de prendre sur la période de temps

qui devrait être employée tout entière au contrôle de ce qui constitue véritablement le budget.

Il semble difficile de ne pas condamner la pratique des adjonctions. Le remède souverain consisterait à les écarter sans discussion par la *question préalable*.

II. — Dans la *pratique* de la plupart des pays, nous trouvons la trace de tentatives d'adjonctions budgétaires. Bien rares — si même il en existe — sont les Etats où l'on applique la solution correcte. — La *Belgique* [1], semble-t-il, a assez bien réussi à se préserver du danger. — C'est, à coup sûr, en *France* que les adjonctions budgétaires sont le plus pratiquées. — Les autres pays souffrent plus ou moins de cette mauvaise méthode, malgré les précautions — parfois inscrites dans la Constitution — qui ont été prises pour en prévenir les plus mauvais effets.

En *Belgique*, les adjonctions budgétaires sont assez peu nombreuses. Les adjonctions au *budget des dépenses* sont repoussées ordinairement par la question préalable. Quant aux adjonctions au *budget des voies et moyens*, on admet qu'il serait contraire à la loi sur la comptabilité de l'Etat d'insérer dans le budget des dispositions absolument étrangères aux recettes; mais il est légitime d'y inscrire *certaines* dispositions générales et permanentes d'impôt, *pourvu que ce soient des modifications de détail et, en quelque sorte, de simples corrections*.

En *France* [2], les adjonctions budgétaires ont été pratiquées jusqu'à ces dernières années avec une désinvolture qui n'avait d'égale dans aucun autre pays du monde. Non seulement les lois annuelles de finances contenaient des dispositions permanentes d'ordre financier, — parfois très importantes, — mais encore on y insérait des règles tout à fait étrangères aux finances.

A cette pratique des adjonctions on trouve des précédents presque aussi anciens que le budget. — Toutefois, les lois de finances de la *période révolutionnaire* et de l'*Empire* ne contiennent pas de dispositions législatives, ou bien ces dispositions ont un caractère financier. — Sous la *Restauration* et la *Monarchie de juillet*, les adjonctions sont très rares. — Sous la *Deuxième République*, on discuta la question, mais on reconnut qu'il serait peu régulier « de mettre incidemment aux voix, à l'occasion d'un chiffre, des *dispositions organiques* ». — Sous la *Troisième République*, la question a été résolue dans le sens de la possibilité des adjonctions. Quelques années avant la guerre, jusqu'en 1913, les adjonctions étaient plus nombreuses que jamais elles ne l'avaient été. L'abus fut si criant que l'article 105 de la loi de finances du 30 juillet 1913 décida : « Il ne peut être introduit dans la loi de finances que des dispositions visant *directement* les recettes ou les dépenses, à l'exclusion de toutes autres questions » (Cpr. art. 102 al. 2, du Règl. de la Chambre, édit. 1920).

Aujourd'hui, on considère comme naturel d'inscrire dans la loi du budget les *grandes* réformes financières.

1. G. Jèze, *Le Budget*, p. 165 et s. ; — Jèze, *Rapport général*, 1914, *J. O.*, 27 nov. 1917. Annexe, p. 285.
2. G. Jèze, *Le budget*, *op. cit.*, p. 167 et s.

Ainsi les lois de finances du 28 décembre 1880, du 29 décembre 1884 et du 16 avril 1895 ont établi et réglementé la taxe sur le revenu et la taxe d'accroissement sur les congrégations religieuses et autres associations. — La réforme de l'impôt foncier sur les propriétés bâties a été faite par la loi de finances du 10 août 1890. — La réforme des frais de justice a été inscrite dans la loi du budget du 26 janvier 1892, qui règle aussi le dégrèvement des droits sur la grande vitesse, etc. — Le régime fiscal des successions a été réorganisé par la loi de finances du 25 février 1901, etc. — Le régime financier et administratif des chemins de fer de l'Etat a été joint à la loi de finances pour 1911. — Il en a été de même pendant la guerre. La loi de crédits provisoires du 31 décembre 1916 contient de très importantes créations d'impôts. Toutefois, la grande réforme fiscale de l'impôt sur le revenu (impôts cédulaires) a fait l'objet d'une loi spéciale (loi du 31 juillet 1917). Et de même, la création des ressources fiscales nouvelles après la guerre a été décidée par une loi spéciale, la loi du 25 juin 1920.

Ce qui est plus grave, les lois annuelles de finances ont pendant longtemps, jusqu'en 1913, réglé des matières qui n'avaient rien de financier.

Ainsi, la loi de finances du 13 avril 1900 (art. 24) a réduit à 2 mois le délai des recours au Conseil d'Etat. — La loi de finances du 25 février 1901 a modifié la composition des cours d'assises (art. 38, etc.). — La loi de finances du 17 avril 1906 contient des dispositions sur la forme du recours pour excès de pouvoir (art. 4), sur les traitements des fonctionnaires (art. 31), sur la hiérarchie du personnel de la surveillance des pêches (art. 33), sur le recrutement de la magistrature (art. 38), sur l'assistance médicale gratuite (art. 39), sur l'avancement des officiers (art. 41), sur la substitution de la Cour de cassation aux conseils et tribunaux de révision (art. 44), sur l'assistance judiciaire (art. 59), etc., etc. — La loi de finances du 30 janvier 1907 (art. 3) édicte une série de modifications à la loi de 1867 sur les sociétés commerciales, etc., etc. — La loi de finances du 8 avril 1910 modifie l'organisation du Conseil d'Etat au contentieux (art. 96 et s.), crée un office national de tourisme (art. 123), modifie le régime juridique des cours d'eau navigables et flottables (art. 128), etc., etc.

Il y avait pis ; les adjonctions étaient pratiquées, même pour les lois de douzièmes provisoires, c'est-à-dire pour des lois autorisant la perception des impôts et le paiement des dépenses pour un ou plusieurs mois. — Aujourd'hui encore, ces lois contiennent des règles n'ayant qu'indirectement un caractère financier. Exemples : loi du 30 décembre 1900, art. 4 (suppression de la retenue de 3 0/0 sur la solde du personnel non officier de la marine), etc. ; loi du 26 décembre 1901 (art. 4 et 6) ; loi du 24 décembre 1910, art. 5 relatif aux distributeurs de jetons de consommation ; loi du 30 avril 1921, art. 20 à 48.

Il est impossible de pousser plus loin l'incorrection. — La responsabilité de cette méthode défectueuse incombe au Gouvernement aussi bien qu'aux membres des Chambres. — Elle pèse à la fois sur les députés qui usaient de l'adjonction budgétaire comme moyen de forcer la main au Sénat, et sur les sénateurs qui, par leur refus d'examiner certaines réformes votées par la Chambre, poussent les députés à recourir à l'adjonction budgétaire [1].

1. Sur tous ces points G. Jèze, *Rapport général* du 9 mars 1914. *op. cit.*, *J. O.*, 27 nov. 1917, Annexe, p. 285.

On a tenté une réforme : en vertu de l'article 105 de la loi du 30 juillet 1913, les lois de finances ne doivent contenir que des dispositions financières. — Mais cette expression est entendue largement : elle n'interdit pas les mesures de réorganisation d'un service public aboutissant à une augmentation ou diminution de dépenses [1]. Aussi le nombre des articles de ces lois est-il considérable. Ex. la loi de finances du 31 juillet 1920 contient 161 articles ; celle du 30 avril 1921, 126 articles.

La réforme de 1913 n'a donc eu, somme toute, qu'une efficacité assez réduite.

Quelque inconvénient qu'elles présentent, la légalité constitutionnelle des adjonctions ne semble pas contestable : rien dans la Constitution ne s'y oppose. Le seul obstacle actuel est la loi de 1913 précitée.

Il faut le reconnaître, des textes comme l'article 105 de la loi de 1913 sont mal vus par l'opinion parlementaire. Beaucoup les considèrent comme une atteinte au droit d'initiative reconnu par les lois constitutionnelles aux membres des assemblées législatives.

En *Angleterre* [2], les adjonctions budgétaires (*tacks*) ne sont pas inconnues. Les Communes s'en servirent longtemps pour contraindre les Lords à accepter certaines mesures *financières*. — Constatons d'abord que dans les budgets de dépenses (*Appropriation Acts*), les Communes n'ont jamais inséré que les dispositions relatives à la répartition des crédits et les autorisations pour l'accomplissement des services financiers de l'année. Le *tacking* n'a été employé qu'à l'occasion de la loi annuelle relative aux recettes (*Finance Act*). Depuis 1861, le *tacking financier* est la règle : un bill unique contient toutes les propositions fiscales du Gouvernement, non seulement l'autorisation de continuer la perception des impôts temporaires, mais aussi la création, le remaniement ou la suppression d'impôts permanents ou annuels. — Le but de cette méthode a été, en 1861, de réduire à néant les pouvoirs financiers des Lords. Ceux-ci, contraints d'accepter ou de rejeter le *Finance Act*, se trouvèrent privés du pouvoir, — qui leur appartenait avant 1860, — d'autoriser la continuation des impôts annuels existants, et de faire échouer tout ou partie des modifications financières votées par les Communes, en rejetant les bills distincts qui les contenaient. — En décembre 1909, le Gouvernement refusa catégoriquement de scinder le *Finance Bill* (2 décembre 1909, déclaration de Mr. Asquith aux Communes). — Toutefois, en 1910-11, il y eut deux *Finance Bills*. C'était là un événement très remarquable, après les déclarations faites par Mr. Asquith le 2 décembre 1909. Il s'expliquait par la certitude qu'avaient les libéraux de supprimer le veto financier des Lords.

Il avait toujours été admis que le *Finance Act* ne devait pas contenir de dispositions n'ayant pas un caractère financier.

La prohibition du *tacking* non financier a pris une importance capitale lorsque, en 1911, le *Parliament Act* a aboli le veto financier des

1. Voir l'interprétation large donnée par M. KLOTZ, le 28 février 1921 (2e séance) — adoptée par la Chambre des députés, contrairement à l'avis de son président — en matière de réorganisation administrative (conseils de préfecture). *J. O.*, *Chambre*, *Débats*, p. 1062 et s. — Le Sénat est plus sévère.
2. G. JÈZE, *Le Budget*, p. 175 et s.

Lords[1]. Aussi le *Parliament Act*, *1911* a-t-il pris des précautions contre le *tacking* ; c'est le *Speaker* de la Chambre des Communes qui est l'autorité compétente pour s'opposer au *tacking* ; sa décision est définitive, elle ne peut être contestée devant aucune autorité publique [2].

Dans les *Etats-Unis de l'Amérique du Nord*[3], les adjonctions budgétaires portent le nom de *riders* (cavaliers). — Dans le *gouvernement fédéral*, les *riders* sont bien connus. Parfois, on les a insérés là parce que le Congrès n'avait pas le temps de les faire adopter par la procédure ordinaire. — Les *riders* ont été employés aussi comme instruments de lutte politique entre les deux Chambres. Parfois, la Chambre des représentants a essayé, au moyen de *riders* épinglés aux bills de crédits, de forcer la main au Sénat. Cette tentative n'a pas réussi. Le Sénat a montré de la fermeté ; la Chambre a dû céder et consentir à la disjonction. — Le Sénat, lui aussi, a essayé, par la pratique des *riders*, de forcer la main à la Chambre des représentants. C'est même le Sénat qui, le premier, fit l'expérience des *riders*. Aujourd'hui, le cas est assez rare. — Enfin et surtout, les deux Chambres du Congrès — Chambre des représentants et Sénat — ont usé du procédé des *riders* contre le Président des Etats-Unis.

Aujourd'hui, il existe, au Sénat et à la Chambre des représentants, un règlement qui prohibe l'insertion, dans les bills d'appropriation, de dispositions ayant un but étranger aux crédits. Mais ces règlements ne sont pas appliqués [4]. — Il y a quelques années, le Président des Etats-Unis exprimait au Congrès son désir qu'il fût apporté à la Constitution fédérale un amendement lui permettant de frapper de *veto* certaines dispositions d'un bill d'appropriation, sans être obligé de le rejeter en entier. Cette réforme permettrait au président de supprimer les *riders*.

Avant la Révolution de 1918, un grand nombre de *constitutions d'Etats particuliers allemands*[5] avaient proscrit les adjonctions étrangères au budget, en vue de protéger la Chambre haute contre les empiètements de la Chambre populaire : *Saxe*, *Würtemberg*, *Bade*. Mais cela n'empêchait pas l'insertion dans le budget de dispositions permanentes, pourvu qu'elles fussent d'ordre financier. — En *Prusse* et dans l'*Empire allemand*, il n'existait pas de disposition constitutionnelle expresse ; néanmoins, la pratique des adjonctions (*Bepackung*) n'avait pas réussi à s'établir ; on n'admettait pas ce moyen de pression sur le Gouvernement ou sur la Chambre des Seigneurs ou sur le Bundesrat.

La Constitution de l'Empire allemand du 11 août 1919, article 25, décide : « Sont interdites dans le budget de l'Empire des dispositions... qui ne se rapportent pas à des recettes et dépenses de l'Empire ou à leur gestion ». — Une formule analogue se trouve dans la nouvelle Constitution *prussienne* du 30 novembre 1920, art. 63, al. 3 *in fine* : « Ne doivent pas figurer dans le budget les dispositions qui... ne se rapportent pas aux recettes et aux dépenses de l'Etat ou à leur administration ».

1. V. *infra*, *les Attributions financières de la Chambre des Lords* ; — Jèze, *Le Budget*, p. 561.
2. Jèze, *les Pouvoirs financiers de la Chambre des Lords* (*Le Parliament Act 1911*), dans *Rev. S. L. F.*, 1911, p. 595 et s.
3. Jèze, *Le Budget*, p. 180 et s.
4. E.-L. Bogart, *Les Finances fédérales pour 1912-13*, dans *R. S. L. F.*, 1913 p. 71 et s.
5. Jèze, *Le Budget*, p. 184 et s.

DEUXIÈME PARTIE

ATTRIBUTIONS RESPECTIVES DU GOUVERNEMENT ET DES CHAMBRES EN MATIÈRE FINANCIÈRE

On peut distinguer deux phases dans l'élaboration des mesures financières :

1° Il faut d'abord préparer les projets financiers ; par exemple, pour le budget, il faut dresser les tableaux contenant l'énumération, l'évaluation des dépenses et des recettes, et trouver les combinaisons qui assurent leur équilibre.

2° Il faut arrêter définitivement ces mesures, les tableaux budgétaires, après les avoir vérifiés et discutés publiquement.

Dans tous les Etats civilisés modernes, le Gouvernement et les Assemblées législatives procèdent à l'accomplissement de cette double besogne. Mais le degré et les formes de leur collaboration ne sont pas les mêmes partout. Il convient d'étudier :

1° Les attributions respectives du Gouvernement et des Chambres dans la préparation des mesures financières, en particulier, des prévisions, des évaluations et de l'équilibre budgétaires ; en termes généraux, l'*initiative en matière financière*.

2° Les attributions respectives du Gouvernement et des Chambres dans la fixation des mesures financières, tant en ce qui concerne les dépenses que les recettes publiques.

CHAPITRE PREMIER

DE L'INITIATIVE EN MATIÈRE FINANCIÈRE : PRÉPARATION DES PRÉVISIONS, DES ÉVALUATIONS ET DE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE

L'initiative, en général, est un pouvoir considérable. En matière financière, et plus particulièrement en ce qui concerne le budget, son importance est plus grande encore : le budget forme un tout qui doit être arrêté à époque fixe. En temps normal, l'autorité qui prépare le budget a ordinairement le rôle prépondérant. L'autorité qui contrôle le projet et le fixe n'a qu'un rôle secondaire ; elle ne peut guère, quel que soit son désir, bouleverser le plan financier qui lui est présenté ; elle ne peut que le retoucher dans les parties non essentielles.

L'initiative constitue donc une prérogative importante. A qui convient-il de l'attribuer ?

En matière législative, la solution généralement adoptée est que l'initiative doit appartenir simultanément et concurremment au Gouvernement et aux membres des Assemblées. Le Gouvernement est le mieux placé pour connaître les besoins du pays ; mais il peut les méconnaître volontairement et négliger de proposer les mesures pour y satisfaire ; l'initiative parlementaire vient parer à ce danger.

Faut-il admettre les mêmes solutions en matière budgétaire et financière ?

§ 1. — **Discussion théorique.**

I. — En matière budgétaire et, d'une manière plus générale, pour les questions financières, il semble que non seulement l'initiative doive appartenir au Gouvernement, mais encore que cette initiative doive s'exercer à l'exclusion de celle des membres des Assemblées.

S'agit-il d'une loi entraînant une dépense, établissant ou modifiant un impôt, les conséquences financières en peuvent être extrêmement graves ; le Gouvernement, par ses nombreux agents, est seul à même de déterminer exactement le contre-coup probable de la réforme ; ce calcul, aucun membre des Assemblées n'est capable de le faire. La

chose est encore plus manifeste lorsqu'il s'agit du budget proprement dit.

De plus, c'est une vérité d'expérience que les Assemblées, surtout dans les Etats démocratiques, sont gaspilleuses des deniers publics [1]; elles se laissent facilement impressionner par des raisons d'humanitarisme ; elles cèdent aussi au besoin de réclame électorale. Il faut un frein à ce gaspillage, sinon les Chambres ruineront le pays. Dans les Gouvernements parlementaires, comme dans les Gouvernements représentatifs non parlementaires, ce frein se trouve dans la responsabilité du Ministre des finances, du Cabinet, de l'Exécutif. Il faut donner l'initiative à une autorité responsable et écarter celle d'une collectivité irresponsable.

Enfin, le budget contient tout un système de gouvernement, puisque toutes les mesures exigent de l'argent. Confier aux Assemblées la mission de préparer le budget, c'est enlever à l'administration et au gouvernement son rôle principal.

A ces considérations pratiques, on ajoute souvent des arguments de principe. Il ne faut pas oublier, disent certains, qu'au point de vue juridique, le budget n'est pas un acte législatif ; c'est un acte administratif (V. *supra*, p. 24) : à ce titre, il rentre dans les attributions normales du Gouvernement. Décider le contraire, c'est violer le principe de la séparation des pouvoirs.

L'argument a la même valeur que le principe rigide de la séparation des pouvoirs. C'est dire qu'il n'en a guère. La séparation des pouvoirs n'est que la généralisation à outrance d'une recette de politique pratique, à savoir qu'il n'est pas bon de donner trop de pouvoirs à un même individu, ou à un même groupe d'individus. Ce principe ne résout aucune question déterminée.

Ainsi, le problème se résume dans les termes suivants : Les Assemblées sont gaspilleuses, incompétentes et irresponsables. Le budget est un programme de gouvernement. Le Gouvernement est bien placé pour prévoir, évaluer les dépenses et les recettes de l'Etat, assurer l'équilibre ; il peut être rendu directement responsable. — La solution en découle : l'initiative doit être réservée au Gouvernement. Et il convient d'attribuer au Gouvernement non seulement la préparation du budget proprement dit, mais encore l'initiative de toutes les lois intéressant directement les finances publiques : recettes ou dépenses. La mission des membres des Chambres est non de proposer, mais de contrôler.

II. — S'il est vrai que la préparation des mesures financières et du budget soit la fonction normale du Gouvernement, c'est-à-dire des ministres, quelle est la part qui doit revenir à chacun ? — Considérons

1. G. Jèze, *Cours de Sc. des finances*, 6e édition, 1921, *Les Dépenses publiques, le Crédit public*, p. 61 et s.

le budget. Chaque ministre est le mieux placé pour dresser le tableau évaluatif des dépenses de son département pour l'année à venir. Il faut aussi qu'un *seul* ministre ait la mission de préparer le tableau évaluatif de toutes les recettes. En outre, *il est d'importance capitale* qu'un seul et même ministre centralise tous ces tableaux, *les contrôle* et assure l'équilibre budgétaire. C'est ce ministre qui sera chargé de défendre vigoureusement devant les Chambres l'équilibre budgétaire, de fournir *oralement* toutes les explications nécessaires, de dissiper les doutes, de convaincre les hésitants. En un mot, il faut un *Ministre de l'Equilibre budgétaire.* Cette mission revient au ministre chargé des recettes. Le budget n'est pas seulement un tableau *évaluatif* ; c'est un tableau *comparatif* des dépenses et des recettes. Le soin de surveiller les dépenses, de proportionner les recettes aux dépenses et de préparer l'équilibre revient au *ministre des recettes.* Il n'est pas bon que les ministres qui n'ont pas la responsabilité des recettes et de l'équilibre soient soustraits à ce contrôle. — Ces arguments ont une portée générale en matière financière.

Il découle de ces constatations que le ministre chargé de centraliser les tableaux de dépenses, de dresser le tableau des recettes et de préparer l'équilibre, doit avoir un large pouvoir de contrôle *financier* sur les autres ministres en toutes matières financières. A mon avis, ce pouvoir consiste essentiellement dans le droit de formuler des observations et dans l'obligation imposée aux autres ministres, pour tout projet entraînant des dépenses, de demander et d'obtenir l'autorisation et le contre-seing du ministre de l'équilibre. — D'ailleurs, dans le système du gouvernement parlementaire, le rôle décisif en matière financière ne peut pas appartenir à un ministre ; il revient au Cabinet. Les finances sont une chose capitale pour le Gouvernement ; elles engagent la responsabilité *solidaire* des ministres ; il est donc naturel que les conflits entre les ministres et le ministre des finances à propos des questions budgétaires ou financières soient portés d'abord devant le Premier ministre, chef de la politique gouvernementale, puis devant le Cabinet et réglées par lui avant que le Parlement en soit saisi. — Dans les Gouvernements non parlementaires, c'est au chef de l'Etat que revient naturellement ce rôle d'arbitre suprême. — Dans tous les cas, on le voit, il faut que le ministre de l'équilibre ait un moyen pratique efficace et constitutionnel de contrôler la gestion *financière* de *tous* les départements ministériels, d'attirer l'attention du Cabinet ou du chef de l'Etat sur les propositions financières des autres ministres qui lui paraissent menacer l'équilibre.

§ 2. — Solutions de la pratique.

La *pratique* n'est pas uniforme. On rencontre trois grands systèmes :

1° Système de l'initiative gouvernementale principale, sinon exclusive : Angleterre ;

2° Système mixte de l'initiative gouvernementale et de l'initiative parlementaire concurrentes : pratique française, continentale ;

3° Système de l'initiative parlementaire exclusive : Etats-Unis de l'Amérique du Nord.

I

1er *système*. — L'*Angleterre*[1] a imaginé le système de l'initiative gouvernementale. Tel qu'il fonctionne dans ce pays, on peut le résumer dans les deux propositions suivantes :

1° Toutes mesures ayant pour conséquence une dépense ou une augmentation de charge sur le peuple doivent émaner du Gouvernement ou avoir son appui.

2° La Trésorerie centralise les propositions de dépenses ; elle a le pouvoir de contrôler les demandes de crédits formulées par les autres départements ministériels ; au cas de conflit, le Premier ministre est pris pour arbitre et le dernier mot appartient au Cabinet. — La Trésorerie s'occupe seule des recettes.

La Trésorerie est le rouage capital dans la préparation du budget anglais ; en apparence, elle est, depuis 1612, « en commission » ; en d'autres termes, les agents investis de cette fonction sont organisés collégialement.

D'après les textes, le *Treasury Board* se compose essentiellement du *First Lord of the Treasury* (Premier Lord de la Trésorerie), — titre pris ordinairement par le Premier Ministre, — du *Chancellor of the Exchequer* (Chancelier de l'Echiquier), d'un nombre variable de *Junior Lords of the Treasury* (ordinairement au nombre de trois). Mais en fait, le *Treasury Board* ne se réunit plus que dans des circonstances exceptionnelles. *Depuis 1856, il n'y a pas eu de réunions* ; dès lors, la responsabilité des affaires se répartit entre des fonctionnaires agissant sous le contrôle général du Chancelier de l'Echiquier. *C'est le Chancelier de l'Echiquier qui est aujourd'hui le véritable ministre des finances.* Son importance s'est accrue dans la mesure même où celle du *Treasury Board* a diminué. En réalité, le Chancelier de l'Echiquier est actuellement « un ministre des Finances, assisté d'un *Board* dont le Premier ministre ou le leader de la Chambre des Communes est le principal membre ».

Tel est le système anglais. Incontestablement, il assure à la préparation du budget et à la gestion financière une unité de direction remarquable, extrêmement favorable à l'équilibre budgétaire. Etant donné l'intervention constante du Gouvernement dans la discussion des mesures

1. JÈZE, *Le Budget*, p. 193 et s.

financières et la discrétion avec laquelle la Chambre des Communes touche aux propositions financières du Gouvernement, on peut affirmer que la responsabilité de la politique financière repose tout entière sur le Chancelier de l'Echiquier [1]. — En fait, les Chanceliers de l'Echiquier ont une haute conscience de leur responsabilité. Ils opposent un obstacle sérieux au gaspillage des deniers publics. — Mais il ne faut pas se faire illusion. Le Chancelier de l'Echiquier est le chef d'un parti politique qui doit tenir compte des aspirations de ses partisans ; il lui est impossible d'enrayer complètement le mouvement qui pousse, dans tous les pays, les majorités parlementaires à exiger de nouveaux services et de nouvelles dépenses. — Néanmoins, la règle anglaise a une efficacité incontestable. D'abord, grâce à ses Chanceliers de l'Echiquier, l'Angleterre a des traditions financières ; il y a un certain esprit d'unité. Surtout, on obtient l'équilibre budgétaire : le Chancelier de l'Echiquier mérite le titre de ministre de l'Equilibre.

II

2e *système. — Le système mixte de l'initiative gouvernementale et de l'initiative parlementaire est pratiqué par la France.* — Il est le résultat d'une confusion absolue entre les matières budgétaires ou financières et les questions législatives non financières. On n'a pas fait, en France, l'analyse juridique qui permet de distinguer le budget des lois proprement dites [2]. Le budget, par cela seul qu'il est voté par les Chambres, a été considéré comme une loi et traité comme tel.

D'autre part, la défiance traditionnelle qui, depuis la Révolution de 1789, pèse sur l'Exécutif a fait méconnaître les avantages pratiques qu'il y a à établir, pour l'initiative budgétaire, une règle autre que celle adoptée pour les matières législatives proprement dites. Par voie de conséquence, on n'a pas fait de distinction, à cet égard, parmi les lois proprement dites, suivant qu'elles avaient ou non un caractère financier. — Dès lors, l'initiative des mesures financières n'est pas réservée au Gouvernement. — De plus, l'unité de vues et la responsabilité dans les questions financières et budgétaires, nécessaires pour obtenir l'équilibre, ne sont assurées ni par le ministre des Finances, ni par le Cabinet. L'indépendance des différents ministres est une tradition en France ; le droit de contrôle *financier* du ministre des finances n'est pas reconnu. — Théoriquement, la France a le gouvernement parlementaire ; le Cabinet devrait donc avoir, en France, comme dans tous

1. Voyez dans le 9e *Report* (*Procedure of the House*) *from the Select Committee on National Expenditure* (22 octobre 1918), n° 121, 1° la lettre de Mr. Mc KENNA, ancien Chancelier de l'Echiquier : « La véritable responsabilité pour les dépenses doit reposer sur la Trésorerie et le Chancelier de l'Echiquier, dont la conduite peut être mise en question de manière précise » ; 2° la lettre de Mr. AUSTEN CHAMBERLAIN (ancien Chancelier de l'Echiquier) : « Le contrôle réel sur les dépenses est exercé en premier lieu dans chaque département par les ministres ; 2° par la Trésorerie, et enfin, en cas de conflits sérieux d'opinions, par le Cabinet ».

2. V. *supra*, p. 22 et s.

les gouvernements parlementaires, le dernier mot en cas de conflit entre le ministre des Finances et l'un de ses collègues. Il en est bien ainsi ; mais le ministre des Finances, n'ayant pas pu faire reconnaître son pouvoir de contrôle financier sur ses collègues, n'a pas dans le cabinet une grande influence ; dès lors, le mécanisme fonctionne mal. — Devant les Chambres, les ministres interviennent personnellement et d'une manière constante dans les discussions financières, sans trop s'occuper du ministre des finances. — Enfin, dans chaque Chambre, une Commission unique est censée prêter son concours au ministre des Finances pour la défense de l'équilibre budgétaire ; mais elle sort souvent de son rôle de contrôle *financier* pour *agir, gouverner*, et se poser en rivale du ministre.

Telle est la physionomie générale du système français. Il convient d'en développer les traits caractéristiques avec quelque détail.

I. — *Rôles respectifs du ministre des Finances, du Cabinet et des Commissions des finances pour assurer l'unité de vues en matière financière et l'équilibre budgétaire.* — La nécessité d'un organe spécialement chargé de veiller à l'équilibre budgétaire est reconnue en France depuis la Restauration. Deux points sont aujourd'hui incontestés : 1° Un ministre doit centraliser toutes les propositions de dépenses et préparer les mesures de recettes pour y faire face et assurer l'équilibre budgétaire : ce ministre, c'est le *ministre des finances*. — 2° Dans chaque Chambre, une *seule* commission doit examiner les propositions budgétaires et veiller à l'équilibre : ce sont les Commissions des finances, de la Chambre des députés et du Sénat.

Pendant la *période révolutionnaire*, au contraire, on évita systématiquement de confier à un ministre l'équilibre financier; on préféra donner cette mission aux assemblées. Des comités furent donc chargés d'assurer l'équilibre. A vrai dire, dans ces époques troublées, il n'y eut pas de gestion financière régulière. — Sous le *Directoire*, on affirma la nécessité d'un organe unique pour la préparation du budget des dépenses (Constitution de l'an III, article 162 et loi du 22 thermidor an V): le Directoire exécutif en fut chargé. — A partir de l'an VIII (*Consulat*), les budgets furent préparés dans le Conseil d'Etat. — Dès les débuts de la *Restauration*, le ministre des Finances fut définitivement reconnu ministre de l'Equilibre. — Cette tradition s'est maintenue sous la *Monarchie de Juillet*, avec un correctif qu'impliquent les règles du Gouvernement parlementaire : en cas de désaccord entre le ministre des Finances et ses collègues, le Cabinet était appelé à dire le dernier mot. — Au sein des Chambres, c'est aussi le ministre des Finances qui, sous la Restauration et la Monarchie de Juillet, fut principalement chargé de défendre l'équilibre. — Sous le *second Empire*, ce rôle de préparateur des mesures budgétaires et financières fut rempli par le Conseil d'Etat assisté du ministre des Finances.

Depuis 1871 (*Troisième République*), c'est le ministre des Finances

qui, sous le contrôle du Cabinet et avec le concours des commissions des finances, est chargé de l'équilibre budgétaire.

A l'heure actuelle, voici comment les choses se passent.

1re Phase. — Préparation du budget :

a) Au commencement de chaque année, le ministre des Finances adresse à ses collègues une circulaire pour leur demander d'envoyer, dans le plus bref délai possible, leurs propositions de *dépenses* ; il ne manque pas de leur recommander les plus sévères économies.

b) Dans chaque ministère, le ministre établit ses propositions de dépenses. Avant de le transmettre au ministre des finances, chaque ministre intéressé doit communiquer son projet au contrôleur des dépenses engagées (lequel est nommé par le ministre des finances) (V. *infra*). La loi du 12 août 1919, art. 37 modifié par l'art. 41 de la loi du 30 avril 1921, prescrit à cet égard : « Les contrôleurs des dépenses engagées formulent leurs avis sur les projets de budget *et les demandes de crédits additionnels de toute nature* des départements ministériels *ou établissements publics* auxquels ils sont attachés. *Ces avis sont transmis au ministre des Finances en même temps que les projets de budget et les demandes de crédits additionnels* ».

c) Le ministre des Finances fait dresser par ses bureaux le budget des dépenses de son département, en sorte qu'il réunit entre ses mains toutes les propositions de *dépenses*. — Les bureaux du ministère des Finances rédigent aussi un état complet de *recettes* de l'Etat. — La centralisation de tous ces tableaux de dépenses et de recettes est opérée au Ministère des Finances par la *Direction du budget et du contrôle financier*. On a une première ébauche du budget.

d) Il reste à établir l'équilibre. C'est ici que se placent les efforts du ministre des Finances et, au besoin, du Cabinet. Ce travail achevé, a préparation administrative est terminée. On a le *projet de budget*.

e) Il est présenté au Parlement, au nom du Président de la République, par le ministre des Finances ; il est précédé d'un exposé des motifs, rédigé par le ministre des finances, dans lequel est indiquée la situation financière du pays et sont expliquées les propositions budgétaires du Gouvernement.

Le gros défaut de ce système, c'est que, *en fait*, le ministre des Finances n'a pas de pouvoir de contrôle financier sur ses collègues.

Pourtant, *en droit*, quoi qu'on en ait dit, ce pouvoir existe : c'est la conséquence nécessaire de sa mission de ministre de l'équilibre et de la responsabilité particulière que les lois récentes font peser sur lui (loi du 30 avril 1921, art. 125) (V. *infra*).

Il est infiniment regrettable que le ministre des Finances, en France, n'ait pas plus d'autorité. Sans doute, le véritable ministre de l'Equilibre, qui a les pouvoirs nécessaires pour mettre les dépenses et les

recettes au même niveau, c'est le Cabinet; mais encore faudrait-il que le ministre des Finances eût le pouvoir de vérifier les propositions financières des autres ministres de façon à saisir le Cabinet de questions *précises*. Ce n'est pas encore le cas. Les lois de 1919 et de 1921 ont fait un premier pas dans la bonne direction en exigeant l'avis des contrôleurs des dépenses engagées sur les projets de budget des dépenses des différents ministres (V. *supra*, p. 64).

2e *Phase. — Discussion dans les Chambres :*

Dans chaque Chambre (Chambre des députés, Sénat), les ministres intéressés et le ministre des Finances interviennent au cours de la discussion pour défendre leurs propositions et l'équilibre financier. Il serait à souhaiter que leur collaboration fût plus étroite et plus sincère. — De plus, dans chaque Assemblée, une commission unique (*Commission des finances*) est saisie de toutes les propositions ou amendements touchant au budget. Son président et son rapporteur général interviennent constamment dans la discussion budgétaire. Ce n'est pas toujours pour soutenir le ministre des finances (V. *infra*).

II. — *En France, l'initiative parlementaire s'exerce en matière financière.* — La pratique française a beaucoup varié, à cet égard, depuis 1789 [1]. Sauf la période de 1789 à l'an VIII, on a appliqué aux mesures financières les règles suivies en matière législative ordinaire.

On peut distinguer quatre périodes :

1re *Période.* — Sous la *période révolutionnaire,* les auteurs de la Constitution de 1791, cédant à la véritable haine qu'ils nourrissaient contre l'Exécutif, avaient écarté l'initiative du Gouvernement et réservé aux Assemblées les matières financières (Art. 1er, titre III, chap. III, sect. I. Cfr. aussi art. 1er, titre V ; — Constitution de 1793, art. 53, 54 et 55; — Constitution de l'an III, art. 76, 162, 302 et 303).

2e *Période. — Initiative exclusive du Gouvernement.* — Avec le *Consulat* et la Constitution de l'an VIII, l'initiative des budgets ou des lois financières, comme des lois ordinaires, revient à l'Exécutif (art. 25, 44, 52). Ni le Tribunal ni le Corps législatif n'ont le droit d'amendement (art. 29, 34).

3e *Période. — Système mixte.* — La *Charte de 1814* réservait au roi l'initiative législative et, par suite, financière; elle reconnaissait le droit d'amendement des Assemblées, mais elle le renfermait dans des limites très étroites (art. 16 et 46). Dans la pratique, la limitation constitutionnelle ne tarda pas à devenir lettre morte. Toutefois, le droit d'initiative parlementaire ne fut jamais admis sans discussion et sans résistance; en pratique, il en fut fait un usage très modéré. — Sous le *Gouvernement de Juillet,* la *Charte de 1830* (art. 15) reconnaissait aux députés l'initiative législative et le libre exercice du droit d'amendement. Néanmoins, la tradition fut conservée que le projet de budget doit être préparé et présenté par le gouvernement; bien plus, le droit d'amendement en matière budgétaire ne fut pas pratiqué sans contestation. Les propositions de

1. Pour un historique détaillé, Jèze, *Le Budget*, p. 212 et s.

relèvement de crédits, émanant des membres des Assemblées, furent toujours très vivement combattues, rarement accueillies par la Chambre des députés ; enfin elles ne portèrent jamais que sur des sommes minimes. — Sous la *deuxième République*, les membres de l'Assemblée Constituante et de la Législative exercèrent largement le droit d'initiative reconnu par la Constitution : ils abusèrent même des relèvements de crédits.

Troisième période. — Initiative gouvernementale. — Sous le *second Empire*, la Constitution de 1852 (art. 50) réserve l'initiative au Chef de l'Etat, aussi bien en matière financière qu'en matière législative ordinaire. Le droit d'amendement des députés est strictement limité (art. 40). — Ce système resta en vigueur jusque dans les dernières années du second Empire. Le *droit d'initiative* ne fut reconnu au Corps législatif que par le Sénatus-Consulte du 8 septembre 1869. Quant au *droit d'amendement*, le système primitif fut successivement atténué par le Sénatus-Consulte du 18 juillet 1866 (art. 3) et par celui du 8 septembre 1869 (art. 8). — Dans la pratique, le Corps législatif usa très peu de son droit d'amendement en matière financière. Il se borna, le plus souvent, à enregistrer purement et simplement les projets du Gouvernement.

4e *Période. — Système mixte.* — Pendant toute la durée de l'*Assemblée nationale*, le droit d'amendement des députés s'exerça largement pour le budget ainsi que pour les autres matières financières. — On fit d'ailleurs des objections à cette pratique.

Les *lois constitutionnelles de* 1875, suivant la tradition, n'ont pas fait de différence entre les matières budgétaires ou financières et les lois non financières. Pour les unes et les autres, le droit d'initiative parlementaire existe, ainsi que le libre droit d'amendement [1]. En fait, dans la pratique, ces deux droits ont été exercés avec une grande imprudence. Nombreuses sont les propositions financières dues à l'initiative parlementaire : propositions de loi sur les pensions de retraites ouvrières, sur l'assistance sociale, etc.

En ce qui concerne le budget, l'initiative parlementaire se manifeste à deux moments : 1° Elle s'exerce d'abord lors de l'examen, par la Commission des finances de la Chambre des députés, du projet de budget présenté par le Gouvernement. Sans doute, c'est le Gouvernement qui prépare et présente le projet de budget. Mais ce projet est souvent remanié par la Commission des finances de la Chambre des députés. — 2° Elle s'exerce ensuite au cours de la discussion publique du budget. Chacun des membres du Parlement a le droit de faire de nouvelles propositions tant en matière de recettes que de dépenses. — Toutefois, depuis 1900, il y a une règle de procédure qui tend à restreindre l'initiative parlementaire et dont voici l'histoire.

Certains députés usent surtout de leur droit d'initiative pour demander des augmentations de dépenses (élévation des traitements du per-

1. Sous réserve du droit de priorité qui appartient aux députés en matière financière.

sonnel, travaux publics) et des dégrèvements d'impôts, moins dans l'intérêt de l'Etat que dans l'intérêt de leur circonscription électorale. Cette initiative s'exerce particulièrement à la veille des élections générales. C'est là une des raisons de l'augmentation des dépenses publiques en France. Etant donné cet abus, on a cherché un remède [1].

En novembre 1881, Gambetta, dans son projet de revision constitutionnelle, demandait à la Chambre de renoncer à l'initiative parlementaire en matière d'ouverture de crédits. Cette proposition, soumise au Conseil des ministres, y fut si vivement attaquée qu'il la retira. — Une autre tentative a été faite par les commissions du budget. Celles-ci, à diverses reprises, ont repoussé des propositions de relèvement de crédits ou de dépenses nouvelles, pour le seul motif qu'elles n'étaient pas recommandées par le Gouvernement. Cette pratique excellente a paru insuffisante : elle laisse subsister l'initiative illimitée en séance publique, — la plus dangereuse. — En 1895, M. J. Reinach et, en 1896, M. Boudenoot proposèrent à la Chambre des députés de renoncer à son droit d'initiative. A cette occasion, on a dit que la limitation de l'initiative violerait la Constitution : celle-ci consacre l'initiative des députés sans limite ; une loi *ordinaire* ne peut pas la restreindre. Mais on a répondu avec raison que l'initiative n'exclut pas la *réglementation*. — En 1898, une vive campagne fut engagée dans le pays pour imposer aux députés une réforme ; le gaspillage financier de la Chambre des députés, dont les pouvoirs expiraient en mai 1898, servit de plate-forme. — Tous ces efforts n'ont pas été faits en pure perte.

En 1900, la Chambre des députés a réglementé elle-même le pouvoir d'initiative et d'amendement de ses membres en *matière budgétaire*. Le 16 mars 1900, elle a adopté deux propositions, l'une de M. Rouvier, l'autre de M. André Berthelot, dont les grandes lignes ont, depuis lors, été maintenues, mais qui ont été modifiées en 1911 et le 27 mai 1920.

A l'heure actuelle (1921), le règlement de la Chambre contient les dispositions suivantes : Art. 101 : « En ce qui touche la loi de finances, la loi relative aux contributions directes, les lois portant ouverture de crédits, aucun amendement ou article additionnel tendant à augmenter les dépenses ou à réduire des recettes ne peut être déposé après les dix jours qui suivent la distribution du rapport dans lequel figure le chapitre visé. Aucune augmentation ou diminution de crédit ne peut être proposée à titre d'indication pure et simple ». — Art. 102, al. 1 : « Aucune proposition tendant soit à des augmentations de traitements, d'indemnités ou de pensions, soit à des créations de services, d'emplois, de pensions ou à leur extension en dehors des limites prévues par les lois en vigueur, ne peut être faite sous forme d'amendement ou d'article additionnel à la loi de finances, à la loi relative aux contributions directes et aux lois portant ouverture ou annulation de crédits [2] ». — Art. 102, al. 4 : « Aucun *projet de résolution*, aucune

1. Voir des statistiques et les projets de réforme dans Jèze, *Le Budget*, p. 221.
2. Il faut rappeler (v. *supra*, p. 53) que l'article 102 alinéas 2 et 3, interdit les *adjonc-*

motion, aucun *ordre du jour motivé* ne peuvent être déposés au cours de la discussion de *ces projets*. Aucune *interpellation* ne peut leur être jointe ».

De la combinaison de ces deux dispositions résultent les cinq règles suivantes [1] :

1° Le pouvoir d'initiative des députés est *limité* tant en *matière de dépenses* que de *recettes*, lorsqu'il s'exerce à l'occasion des *trois sortes de lois financières énumérées par le règlement.*

2° L'initiative est illimitée en *matière de dépenses et de recettes*, *pourvu qu'elle ne soit pas exercée à l'occasion : a*) *de la loi annuelle de finances*, *b*) de la loi relative aux contributions directes, *c*) des lois portant ouverture de crédits. — Les députés peuvent, *sans condition ni restriction*, demander des augmentations de dépenses ou des réductions de recettes, par voie de *propositions de lois spéciales* ou d'amendements à d'autres projets ou propositions [2].

3° En ce qui concerne les lois financières énumérées par le règlement, en principe les députés ont le droit de présenter des amendements, même en vue de relever un crédit budgétaire ou de réduire une recette, *à la condition de les déposer dans les dix jours* qui suivent la distribution du rapport dans lequel figure le chapitre visé. En aucun cas, ils ne peuvent proposer une *augmentation* ou une diminution de crédit *à titre d'indication pure et simple* (v. *supra*, p. 38).

4° Exceptionnellement, en ce qui concerne les *augmentations de traitements, d'indemnités ou de pensions*, *les créations de services*, *d'emplois*, *de pensions ou leur extension en dehors des limites prévues par les lois en vigueur*, les députés n'ont absolument pas le droit de les proposer *sous forme d'amendement ou d'article additionnel à la loi de finances*, *à la loi relative aux contributions directes et aux lois*

tions budgétaires : « Il ne peut être introduit dans ces projets de loi aucune disposition ne visant pas *directement* les recettes ou les dépenses. — Aucun article additionnel ne peut être présenté à ces projets et les amendements ne sont recevables que s'ils se rapportent directement au texte des articles proposés ».

1. Cf. Jèze, *Le Budget*, p. 224 et s.

2. D'après l'article 96 *bis* du règlement de la Chambre : « Lorsqu'un projet, une proposition de loi ou de résolution ou un amendement *disjoint* n'a pas été rapporté dans les quatre mois..., l'auteur a le droit de demander à la Chambre d'en ordonner l'inscription immédiate à l'ordre du jour. — Toutefois, lorsqu'il s'agit d'une proposition de loi ou de résolution, ou d'un amendement disjoint, *ayant pour conséquence l'augmentation des dépenses ou la réduction des recettes de l'Etat, des départements ou des communes*, la demande de mise à l'ordre du jour devra être signée par cinquante membres dont la présence devra être constatée par un appel nominal. — Le débat ne pourra s'engager, sur la demande visée au présent article, que huit jours après qu'elle aura été remise au Président de la Chambre, afin que la *Commission des finances puisse être consultée, s'il y a lieu*... — *Sauf demande expresse du gouvernement*, aucun projet, aucune proposition ou amendement *disjoint* ne pourra être mis à l'ordre du jour en vertu des dispositions du présent article si, *engageant des dépenses permanentes*, ou si, *réduisant les recettes existantes*, il ne contient pas les dispositions assurant le service de ces dépenses nouvelles ou compensant la réduction des recettes. *Aucune contestation* ne peut être admise, si le président de la Commission des finances, le rapporteur général ou le rapporteur spécial de la même Commission déclarent que la condition *n'est pas* remplie. Cet avis pourra être donné oralement ou remis par écrit au Président de la Chambre ».

portant ouverture ou annulation de crédits. Ces amendements ne doivent pas être mis en discussion par le président de la Chambre.

5° Il est interdit de tourner ces règles en présentant non pas des amendements proprement dits, mais des projets de résolution, des motions, des ordres du jour motivés, des interpellations (lesquelles se terminent par le vote d'un ordre du jour) (V. *supra*, p. 38).

La barrière établie depuis 1900 est assez fragile. L'initiative des députés n'est pas sérieusement réduite : 1° Le règlement empêche la présentation *à l'improviste*, *en cours de séance*, pendant la discussion du budget, des demandes d'augmentation de dépenses ou de réduction de recettes. 2° Il oblige les députés, pour *certaines* propositions entraînant des dépenses, à ne pas les joindre au budget. — C'est tout. Ce n'est pas assez.

Aussi, certains députés ont-ils proposé de retoucher et de renforcer ces règles [1].

Le 27 mai 1920, un député, M. de Lasteyrie, rapporteur général adjoint de la Commission des finances, avait proposé à la Chambre de décider que les amendements tendant à l'augmentation des dépenses ne seraient mis en discussion que s'ils avaient fait l'objet d'un avis *favorable* de la Commission des finances. La Chambre n'a pas accepté cette limitation, critiquable au point de vue constitutionnel [2].

III. — Malgré ses imperfections, la pratique française a la préoccupation de mettre en équilibre les dépenses et les recettes. Il faudrait plus d'unité dans la préparation, et plus de pouvoirs pour le ministre responsable de l'équilibre.

IV. — Le système mixte de l'initiative gouvernementale et de l'initiative parlementaire concurrentes se trouve dans un grand nombre de pays. — Toutefois, dans les Etats où l'autorité du gouvernement est grande, l'initiative parlementaire est limitée. C'est le cas de la *Prusse* et de l'*Empire allemand* [3].

D'après l'art. 85, al. 4 et 5 de la nouvelle Constitution de l'Empire allemand (11 août 1919), « le Reichstag ne peut, dans le projet du budget, *augmenter* les dépenses, ni en introduire de *nouvelles* sans l'assentiment du Conseil d'Empire. — L'assentiment du Conseil d'Empire peut être remplacé conformément aux prescriptions de l'art. 74 ». — Le Conseil d'Empire est composé des représentants des Pays (anciens Etats particuliers) : ces représentants sont les membres de leurs gouvernements (art. 60 et s.). — En cas de dissentiment entre le Reichstag et le Conseil d'Empire, le Président de l'Empire *peut* ordonner un referen-

1. Voir dans la *Revue de science et de législation financières*, 1904, II, p. 116 et s. 1° l'analyse des propositions présentées par M. Jules Roche, par M. Xavier Reille et par M. Jean Codet ; 2° le rapport de M. Jean Codet (30 juin 1903) sur ces propositions.
2. ROGER BONNARD, *Les pouvoirs financiers de la Chambre des députés* dans *R. S. L. F.*, 1921, p. 123 et s. V. *infra*.
3. JÈZE, *Le Budget*, p. 233 et s. pour la période antérieure à la Révolution de 1918.

dum ; il *doit* ordonner ce referendum ou publier la loi si le Reichstag a pris sa décision (non approuvée par le Conseil d'Empire) à la majorité des deux tiers (art. 74).

Une règle analogue se trouve dans la Constitution *prussienne* du 30 novembre 1920, art. 42, al. 4 : « L'approbation du Conseil d'Etat est nécessaire quand le Landtag veut autoriser des dépenses qui dépassent le montant proposé ou accordé par le Conseil des Ministres. Au cas où cette approbation n'est pas donnée, la décision du Landtag n'est valable que dans la mesure où elle concorde avec le projet ou l'agrément du Conseil des Ministres. Un referendum populaire n'est pas admissible ». — De plus, le ministre des finances de la *Prusse* a un certain pouvoir de contrôle *financier* sur ses collègues : « Les dépassements de crédits et les dépenses non prévues doivent être présentées pour autorisation au ministre des finances ; l'autorisation ne peut être accordée que dans des cas d'une nécessité urgente et imprévue » (art. 67, al. 2).

Dans les Etats où l'autorité des ministres est faible, l'initiative parlementaire s'exerce abusivement et produit de mauvais résultats : c'est le cas de l'*Italie* [1].

En résumé, dans tous ces pays, les députés n'exercent pas leur initiative de la même manière. Cela dépend de la discipline des partis et du degré de prépondérance politique du gouvernement.

III

3e *système. — Système de l'initiative parlementaire exclusive.* — On le trouve pratiqué surtout aux *Etats-Unis de l'Amérique du Nord.* Pour un exposé précis, il faudrait distinguer le Gouvernement national et les Etats particuliers de l'Union [2]. Néanmoins, les idées générales sont sensiblement les mêmes.

Aux Etats-Unis *(gouvernment national)*, la préparation des lois de dépenses (*appropriation bills*) et de recettes (*revenue bills*) est considérée comme la préparation des autres lois, des plus importantes lois dont le corps législatif ait à s'occuper ; or, comme la confection des lois est la fonction spéciale de la législature, on a unanimement réservé à la législature la prérogative de préparer les lois de crédits et les lois de recettes. — De plus, aux Etats-Unis, avant la guerre de 1914-19, les recettes ne faisaient pas défaut au trésor public ; dans le gouvernement national, le problème qui, pendant longtemps, s'était posé au Congrès avait été de trouver les moyens non pas de combler le déficit, mais d'employer les excédents de recettes procurés par les tarifs de douanes. Pendant longtemps, la nécessité de l'équilibre financier n'avait donc pas été aussi impérieuse que dans les Etats européens ; on n'avait pas éprouvé le besoin d'écouter les conseils du fonctionnaire adminis-

1. Jèze, *op. cit.*, *Le Budget*, p. 229 et s.
2. Jèze, *op. cit.*, *Le Budget*, p. 237 et sq.

tratif chargé des finances. Mais depuis le début du xx[e] siècle et encore plus depuis la guerre de 1914-19, la situation a changé : le déficit a apparu. On a cherché des remèdes.

Tout d'abord, la pratique a imaginé des moyens d'empêcher l'initiative des membres du Congrès de s'exercer d'une manière trop désastreuse. 1° Les comités des Chambres ont pris la haute main sur la préparation des projets de dépenses ou de recettes. En 1909, le Chairman du *Committee on Appropriations* de la Chambre des représentants a même demandé que *tous* les bills de crédits fussent soumis au contrôle d'un seul Comité et non plus préparés par un grand nombre de comités (à la Chambre 8, en 1911) sans rapports entre eux [1]. Cette proposition n'a pas encore été adoptée, mais il y a un vif mouvement de réforme en ce sens. — 2° Les Speakers de la Chambre des représentants se sont efforcés, depuis la fin du xix[e] siècle, de jouer, dans une certaine mesure, le rôle de ministre de l'équilibre qui, dans les Etats européens, appartient au ministre des Finances. — 3° Une loi fédérale du 4 mars 1909 a chargé le Président des Etats-Unis d'examiner les *estimates* annuels proposés par les départements exécutifs et qui servent au travail de préparation des Comités. Si les prévisions de dépenses excèdent les recettes prévues, le Président doit signaler au Congrès les crédits qui, à son avis, devraient être réduits ; ou, s'il juge ces réductions dangereuses, il doit recommander au Congrès le vote d'emprunts ou de tel impôt nouveau pour couvrir le déficit [2].

Toute cette réglementation n'a pas eu l'efficacité désirable. Aussi un grand mouvement d'opinion s'est-il dessiné aux Etats-Unis pour l'institution d'un régime budgétaire reposant sur la responsabilité de l'Exécutif. En 1912, le président Taft a fait étudier la question par une Commission de spécialistes qui a publié d'excellents documents sur la matière. Dans le pays, un Comité d'hommes influents s'est constitué pour une vive propagande en faveur d'un budget national. Ce mouvement a abouti en 1920 au vote par le Congrès fédéral d'un bill (29 mai 1920). Mais ce bill a été arrêté par le veto du président Wilson ; celui-ci, tout en exprimant ses vifs regrets, s'est déclaré contraint par une question — de détail — d'ordre constitutionnel d'opposer son veto (l'autorité compétente pour révoquer le *Comptroller General* devait être, d'après le bill, le Congrès ; le Président a déclaré que ce droit appartenait au Président, d'après la Constitution). Il ne paraît pas douteux que le bill de 1920 ne soit voté à nouveau par le Congrès fédéral et approuvé par le Président.

Le mécanisme budgétaire consacré par le *Budget and Accounting Bill* de 1920 peut être résumé dans les trois grandes règles suivantes :

1. Cpr. sur ce point E.-L. Bogart, *Chronique*, dans *R. S. L. F.*, 1911, p. 100.
2. E.-L. Bogart, *Chronique*, dans *R. S. L. F.* 1909, p. 598 et s. ; 1911, p. 100.

1re règle. — C'est le président des Etats-Unis qui a la responsabilité de la préparation du budget. — Le président doit soumettre au Congrès, le premier jour de chaque session régulière, le budget, c'est-à-dire les évaluations de dépenses et de crédits nécessaires, et les évaluations de recettes. — Il y joindra les documents justificatifs. — Il devra, en même temps, s'il y a lieu, faire, dans le budget, ses recommandations au Congrès en vue d'adopter les mesures financières pour assurer l'équilibre : impôts nouveaux, emprunts, etc. — Le Président devra, au fur et à mesure des besoins, présenter au Congrès les demandes de crédits additionnels, avec un exposé des motifs et, en particulier, l'explication des raisons pour lesquelles le budget ne comprenait pas ces crédits. — Aucune demande de crédit ou d'augmentation de crédit ou touchant les recettes, ne devra être soumise à un Comité du Congrès par une autre autorité, fonctionnaire ou agent public, si ce n'est à la demande de l'une ou l'autre Chambre du Congrès.

2e règle. — Pour l'accomplissement effectif de sa mission budgétaire, le Président est assisté du « Bureau du budget » (*bureau of the budget*). C'est le rouage capital et original du mécanisme nouveau. Le *Bureau of the budget* est composé d'un directeur (le Secrétaire de la Trésorerie) et d'un directeur adjoint nommé par le président des Etats-Unis. — C'est le Bureau qui, sous la haute direction du Président, prépare le budget et les projets de crédits additionnels. A cette fin, le Bureau a le pouvoir de réunir, de *reviser*, de *réduire* ou d'*augmenter* les *estimates* des différents départements ministériels et services. — Le Bureau du budget doit faire une étude détaillée des départements ministériels et services, en vue de permettre au président des Etats-Unis de connaître les changements à y apporter (en vue des économies et d'une plus grande efficacité des services). Ces travaux seront consignés dans des rapports au Président ; celui-ci pourra les transmettre au Congrès, en tout ou en partie, avec ses recommandations. — Les Comités des Chambres du Congrès s'occupant des dépenses et des recettes peuvent aussi demander au Bureau du budget son concours. — Toutes les administrations publiques doivent communiquer au Bureau du budget tous les renseignements qu'il demandera ; le directeur et le directeur-adjoint du Bureau ou tout fonctionnaire du Bureau dûment autorisé auront accès dans tous les services et pourront consulter tous documents, registres, etc.

3e règle. — Dans chaque département ministériel ou service, il doit y avoir un fonctionnaire spécial nommé par le ministre et appelé fonctionnaire budgétaire (*budget officer*), qui, sous la direction du ministre, prépare les *estimates* du département ministériel. Ce même fonctionnaire (*budget officer*) préparera, sous la direction du chef du département, les demandes de crédits additionnels. — Le chef de chaque département ou service, après avoir revu les *estimates* du *budget officer*, les enverra au *bureau du budget* avant le 15 septembre de chaque année. A défaut, le Président fera préparer, d'office, le budget du ministre défaillant. — Les *estimates* ainsi établis par chaque ministre et transmis au Bureau du budget servent à préparer le budget qui sera présenté au Congrès. — C'est le Président qui, avec la collaboration du Bureau du budget, prescrit la forme détaillée dans laquelle le projet de budget sera dressé.

Ce système, on le voit, s'inspire largement des méthodes anglaises, en les perfectionnant et en les adaptant au système constitutionnel américain.

CHAPITRE II

ATTRIBUTIONS RESPECTIVES DU GOUVERNEMENT ET DES CHAMBRES DANS LA FIXATION DES MESURES CONCERNANT LES RECETTES PUBLIQUES

La *proposition* des mesures financières revient de préférence au gouvernement. Par contre, on admet aujourd'hui que les Chambres législatives doivent *décider* sur les dispositions financières : dépenses, recettes. Dans certains pays, enfin, le chef de l'Exécutif a un *pouvoir de veto* en matière financière.

Laissons de côté le droit de veto, et occupons-nous exclusivement du pouvoir de décision des Chambres.

La nécessité de l'intervention des Chambres, pour qu'un projet touchant aux finances publiques devienne exécutoire, se justifie facilement. La collaboration des Assemblées est pratiquement le meilleur moyen d'assurer le plus complètement l'examen approfondi et la publicité des projets financiers. C'est l'argument capital. Il n'y a de finances honnêtes et solides qu'avec de la *discussion* et de *la publicité.* La collaboration des Assemblées doit donc être très active ; cette intervention doit être admise jusqu'au point où elle risquerait, par son exagération même, d'entraver la marche des services publics.

Il y a, en outre, des motifs particuliers qui légitiment l'intervention des Chambres quant aux recettes et quant aux dépenses.

Examinons d'abord l'intervention des Chambres dans la fixation des mesures concernant les *recettes* publiques.

Section I

Principe et mesure de la participation des Chambres à la fixation des recettes publiques.

Les principales sources de *recettes* publiques sont : les impôts, les taxes, les redevances, les revenus et produits du domaine et des exploitations publiques. Des recettes proprement dites, il faut rapprocher

les emprunts [1]. La collaboration des Assemblées, sinon à toutes les dispositions financières de recettes, du moins à la plupart d'entre elles, s'explique par des raisons d'ordre *juridique*, d'ordre *économique*, et même, pour certaines, par des arguments *politiques*.

§ 1. — Discussion théorique.

A. — *L'impôt* est essentiellement une mesure générale, impersonnelle, obligatoire ; en d'autres termes, c'est une *loi*, au sens matériel et précis du mot. A ce titre seul, la compétence des Assemblées législatives est justifiée. — En même temps, cette mesure générale est une atteinte à la propriété privée. Or, c'est un principe *juridique* fondamental de l'Etat moderne, que toute atteinte directe à la propriété des citoyens nécessite le concours des représentants de la nation. L'histoire montre qu'il y a là une des garanties les plus précieuses contre les exactions des agents administratifs. — Ce n'est pas tout ; un impôt est une mesure qui, le plus souvent, aura, sur la vie *économique* du pays, une influence très grande ; il peut modifier les conditions de la production, des échanges. Il semble indispensable qu'une mesure de cette gravité ne soit prise qu'après avoir entendu tous les intérêts en cause. C'est là précisément ce que permet la procédure législative. — Enfin, *politiquement* parlant, les impôts seront plus facilement acceptés par le pays si, grâce à la discussion publique dans les Chambres, les contribuables ont pu en comprendre la nécessité, les avantages, s'ils ont l'impression qu'en somme ils ne paient que des impôts qu'ils ont consentis par leurs représentants et que ceux-ci les ont ajustés le mieux possible aux habitudes et aux besoins du pays.

Il semble aussi que le rôle des Chambres ne doive pas se borner à donner l'autorisation générale, imprécise, de lever un impôt ; cette intervention ne servirait guère à atteindre les buts que l'on se propose ; elle doit consister à déterminer tous les *éléments essentiels* de l'imposition, à savoir la *matière imposable*, la *quotité de l'impôt*, la *durée de l'impôt*, le *mode de recouvrement*.

D'ailleurs, il est des cas où la collaboration du Parlement aurait des inconvénients graves et gênerait l'action administrative ; il faudra alors imaginer des combinaisons conciliant tous les intérêts en présence. Ainsi, en cas d'extrême *urgence*, lorsque l'intérêt public

1. L'emprunt est une *entrée de caisse* : ce n'est pas une recette proprement dite. V. G. Jèze, *Cours de Sc. des fin.*, 6e édition, 1921, Les *Dépenses publiques*, le *Crédit public*, p. 239 et s.

exige la modification *immédiate* d'un impôt déterminé, on pourra décider que le Gouvernement prescrira *provisoirement* les dispositions nécessaires, sauf ratification ultérieure des Chambres. — De même encore, il paraît bien difficile de ne pas admettre une large participation du Gouvernement et des agents administratifs locaux à l'établissement ou à la modification des *impôts locaux*. Il y a des conditions particulières dont l'appréciation ne peut être bien faite que par les élus des habitants, sous réserve d'un contrôle plus ou moins actif des Assemblées législatives.

B. — Ces considérations s'appliquent avec une égale force aux recettes provenant des *taxes*, *droits*, *redevances obligatoires*, que dans la plupart des Etats civilisés l'on trouve à côté de l'*impôt proprement dit*. Tandis que l'*impôt* (*tax* ou *duty*, *Steuer* ou *Aufgabe*, *imposta*, etc.) est perçu en dehors de tout service *particulier* rendu au contribuable, les *taxes*, *droits* ou *redevances obligatoires* (*fees* ou *assessments*, *Gebühren*, *Beitraege*, *tasse*) sont perçus à *l'occasion* d'un service public n'ayant pas un caractère commercial ; à titre d'exemples, on peut citer les droits exigés à l'occasion d'une inscription hypothécaire, les droits d'examen et de diplôme, les droits de sceau pour une naturalisation ou la délivrance d'un passeport, un péage, etc.

Le fait capital est que ces perceptions ont un caractère *obligatoire*, *forcé* ; c'est cet élément de contrainte qui les rapproche de l'impôt et les soumet au même régime juridique. — D'ailleurs, les *taxes* se différencient de l'impôt par l'idée de service rendu ; par là elles se rapprochent des *prix* ou *loyers* ; mais, en réalité, une *taxe* n'est pas la *rémunération* d'un service rendu ; c'est plutôt une perception à *l'occasion* du fonctionnement d'un service public qu'une prestation pour payer le service : service de justice, d'instruction publique, de voirie, etc. Aussi le taux de la taxe n'est-il pas ordinairement calculé *exactement* d'après la valeur du service rendu ; les produits de la taxe ne sont pas destinés à faire fonctionner le service public et à en couvrir *exactement* les dépenses.

L'intervention des Assemblées en matière de taxes se justifie par les mêmes raisons *juridiques*, *économiques* et *politiques* qui valent pour l'impôt proprement dit.

C. — Voilà pour l'impôt et les taxes. Lorsqu'un pays a admis la nécessité du vote de l'impôt par les représentants de la nation, l'intervention de ces derniers s'impose, en quelque sorte à titre de corollaire, pour les autres sources de recettes, lors même que, par leur nature, les mesures qui les prescrivent ne sont pas des lois proprement dites, c'est-à-dire des règles générales et impersonnelles. C'est que, en effet, les recettes d'un pays forment un tout ; elles doivent être examinées dans leur ensemble. Ce que ne fournissent pas les

autres sources de revenus, il faut le demander à l'impôt ; dès lors, avant de voter un impôt, le Parlement doit rechercher si d'autres genres de recettes ne conviennent pas mieux.

Ainsi en est-il des *emprunts*. Ce ne sont pas des lois proprement dites ; ce sont des actes d'administration ; mais toutes les opérations qui s'y rattachent (émission, conversion, etc.) ont un contre-coup direct sur le système des impôts. Le service des arrérages ou de l'amortissement exige des ressources que l'impôt devra fournir. Comment le Parlement qui vote l'impôt se désintéresserait-il des emprunts ? — Il faut aussi choisir entre l'emprunt et l'impôt ; n'est-ce pas aux Chambres à faire ce choix ? Une forte dette publique peut compromettre la prospérité économique du pays ; à l'inverse, une émission peut être inopportune, une création d'impôt peut être préférable. Engagera-t-on ainsi l'avenir de la nation sans le concours de ses élus ? — De plus, argument de sentiment puissant, le crédit public n'est-il pas intéressé à ce que les représentants du pays viennent apposer solennellement leur signature sur les engagements de l'Etat, et, par leur vote, apportent aux prêteurs de deniers la conviction que le service de la dette sera loyalement assuré ? — Enfin, argument politique décisif, le gouvernement sera-t-il laissé libre de se procurer, par l'emprunt, les ressources que le Parlement lui a refusées en rejetant les impôts ?

Encore ici, pour que l'action soit possible, faut-il laisser au Gouvernement un certain rôle ; c'est à lui qu'il convient de confier la détermination des mesures de détail des opérations d'emprunt.

D. — Par des considérations du même ordre on peut justifier la collaboration nécessaire des Assemblées pour les actes capitaux de la gestion du domaine, tels que certaines *aliénations de biens* faisant partie du patrimoine de l'Etat, et pour l'organisation et le fonctionnement d'*exploitations industrielles* d'Etat. — D'abord, il se peut qu'il y ait, dans ces actes, des lois proprement dites (organisation d'un service public : chemins de fer, postes, monopole, etc.). — De plus, la prérogative du Parlement apparaît comme un corollaire du vote de l'impôt. Les Assemblées, avant de consentir l'impôt, doivent vérifier s'il ne vaudrait pas mieux procéder à des aliénations ou à des exploitations industrielles. — Enfin, la constitution d'un important domaine national ou de certaines propriétés foncières (forêts nationales, par exemple) ou de certaines exploitations industrielles (chemins de fer, par exemple) est d'intérêt économique national ; les représentants du pays ne peuvent s'en désintéresser.

Bien entendu, ce serait rendre l'action administrative impossible que d'exiger, à tout moment et pour tous les actes de gestion ou d'exploitation, même les plus simples, l'intervention des Chambres. Ce serait aussi imposer à celles-ci une besogne fastidieuse, sans utilité

aucune. Il y aura donc à déterminer les actes pour lesquels il faudra faire intervenir ou non le parlement.

E. — Telles sont les mesures financières de recettes pour lesquelles la collaboration des Assemblées semble désirable. Elle l'est enfin quant à la *fixation périodique du budget des recettes*. D'abord, cette intervention est nécessaire pour les recettes d'impôts et de taxes, dans les pays où les impôts sont annuels et où l'autorisation de les percevoir doit être renouvelée tous les ans [1]. Elle paraît extrêmement utile dans tous les Etats. Il est bon que périodiquement on dresse le tableau d'ensemble des recettes publiques, qu'on les compare les unes aux autres. C'est la garantie qu'il y aura une politique financière suivie et non pas des expédients financiers. — De plus, l'un des meilleurs freins qui puisse être opposé à la prodigalité des pouvoirs publics et aux tendances au gaspillage financier est le rappel incessant du montant des ressources de l'Etat. Il faut que cet élément domine la discussion des dépenses. Sans doute, l'impôt est légitime dès qu'il y a des dépenses utiles à faire; mais il est des dépenses utiles qu'il faut savoir ajourner faute d'argent; les forces des contribuables d'un pays ont des limites. C'est en votant périodiquement les recettes qu'un Parlement a le moyen de connaître et de faire connaître les ressources publiques et, par cela même, les bornes que les dépenses ne doivent pas dépasser.

§ 2. — **Législations positives** [2].

Comment ces différentes questions ont-elles été résolues en législation positive ?

Les principes généraux sont sensiblement les mêmes dans tous les pays civilisés. L'intervention des Assemblées législatives est requise pour la fixation des mesures de recettes. — Il n'y a de différence importante que sur un point : le vote du budget des recettes.

A ce point de vue, on peut distinguer deux groupes de législations : 1° celles qui exigent la collaboration du Parlement non seulement pour la détermination des sources de recettes, mais encore pour l'établissement *périodique* du budget des recettes (*Etats de l'Europe continentale*) ; — 2° celles qui exigent la collaboration des Chambres pour la détermination des sources de recettes, mais qui ne leur font pas voter périodiquement le budget des recettes (*Angleterre*, *Etats-Unis de l'Amérique du Nord*).

En France, c'est au Parlement et à lui seul qu'il appartient de prescrire définitivement les principales mesures de recettes. Le prin-

1. V. *supra*, p. 18, 24.
2. Pour l'exposé de ces législations, v. Jèze, *Le Budget*, p. 272 et suivantes.

cipe n'est formulé *expressément* qu'en ce qui concerne les impôts, les taxes et les aliénations importantes ; mais en vertu d'une longue tradition ininterrompue, la règle est plus générale. On peut dire que cette tradition est confirmée par le paragraphe 3 de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 : « les traités qui engagent les *finances* de l'Etat... ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres. » Ce texte suppose que les *questions de finances sensu lato* sont de la compétence des Chambres.

D'ailleurs, le Gouvernement, en matière de recettes, a d'importantes attributions. — Comment se fait le partage des compétences?

1° *Budget des recettes.* — Chaque année, les Chambres doivent établir définitivement le budget des recettes. Leur rôle n'est pas seulement de constater et d'évaluer officiellement les revenus publics ; c'est encore, pour les recettes d'impôts, de donner l'autorisation de procéder au recouvrement [1]. Il y a aussi, pour les impôts directs, à fixer le taux de l'impôt. — Avant 1917, pour certains impôts directs, (contribution foncière des propriétés non bâties, contribution des portes et fenêtres, contribution personnelle-mobilière), le Parlement devait procéder chaque année à la fixation de la somme à répartir entre les contribuables (impôts de répartition).

2° *Etablissement des sources de revenus.* — L'intervention du Parlement est nécessaire pour : 1° la création des impôts et des taxes ; — 2° l'autorisation des opérations d'emprunt ; — 3° l'aliénation des immeubles importants dépendant du patrimoine administratif de l'Etat et les baux immobiliers à longue durée ; — 4° l'organisation des exploitations industrielles.

A. Impôts. — Nul impôt ne peut être établi que par le Parlement. — Le principe a été posé par les lois de la période révolutionnaire (*supra*, p. 16) ; il est aujourd'hui tellement incontesté qu'on a jugé inutile de le formuler à nouveau.

Il convient de préciser la notion d'impôt au sens de cette règle. A mon avis, il faut, en droit financier français, distinguer trois cas : *impôt proprement dit, taxe, rétribution facultative.*

Premier cas : Impôt proprement dit [2]. — Toutes les fois qu'il s'agit d'*exiger* des individus une somme d'argent *sans contreprestation déterminée*, il y a *impôt;* les agents administratifs n'ont compétence pour procéder au recouvrement qu'autant qu'une *loi* du Parlement en a donné expressément l'autorisation ; et les Chambres seules peuvent déterminer : 1° la matière imposable et les conditions de l'imposition ; 2° le taux de l'impôt ; 3° la durée de l'impôt ; 4° les procédés de recouvrement ; 5° les cas d'exonération. C'est ce qui est dit dans la Constitution de 1791, titre III, ch. III, sect. I, art. 1 : « La Constitution délègue *exclusivement*

1. V. *supra*, p. 18 et s. ; p. 31 et s.
2. Pour les détails, JÈZE, *Le Budget*, p. 261 et s.

au Corps législatif le pouvoir… 3° d'établir les *contributions publiques*, d'en déterminer la *nature*, la *quotité*, la *durée*, le *mode de perception*… »

Mais la Constitution de 1791 n'a plus force de loi constitutionnelle; d'autre part, même si elle a force de loi constitutionnelle, comme certains le croient, elle n'a pas de sanction juridictionnelle : au cas où le Parlement donne à des agents exécutifs compétence pour fixer la matière imposable ou le taux d'un impôt, il n'y a pas de tribunal qui puisse annuler ou écarter cette loi de compétence. — Ceci a permis aux Chambres, à mesure que le souvenir des abus financiers de l'ancien régime s'effaçait dans les esprits et que les conditions de la vie politique moderne faisaient apparaître les inconvénients d'une règle trop étroitement appliquée, de s'écarter peu à peu de la formule stricte de 1791. Il est très rare que les Chambres se bornent à poser, en termes généraux, le principe d'un impôt nouveau et chargent un agent administratif de fixer, par un règlement, la *matière imposable* et la *quotité*; mais il est assez fréquent que le Parlement renvoie à un règlement la détermination des *procédés de recouvrement*. Exemples : *Impôts de douanes*. La loi du 29 floréal an X (19 mai 1802) a établi le premier précédent, toujours rappelé depuis lors : « Le Gouvernement, porte l'article 1er, pourra provisoirement *hausser* ou *baisser* les taxes des douanes, établir ou défendre des entrepôts, prohiber ou permettre l'importation ou l'exportation de toutes marchandises, sous les peines de droit. » Le Gouvernement reçoit donc pouvoir de modifier les *conditions de l'imposition* et *la quotité*. D'après ce précédent ont été votées les lois du 17 décembre 1814 (art. 34); du 29 mars 1887 (art. 1, § 2); du 11 janvier 1893 (art. 8, § 1); du 13 décembre 1897, dite loi du cadenas; du 12 juillet 1906 [1]; du 6 mai 1916 autorisant le gouvernement, *pendant la durée des hostilités et provisoirement*, à prohiber l'entrée des marchandises étrangères ou à augmenter les droits de douane; cette loi a été prorogée jusqu'au 1er janvier 1922 par la loi du 31 décembre 1920; elle a donné lieu à des abus.

Les attributions de compétence sur les *procédés de recouvrement* sont très nombreuses. Exemple : impôts sur les billards; la loi du 18 décembre 1871, art. 5, *in fine*, porte : « Des règlements d'administration publique détermineront les *mesures nécessaires pour l'exécution de la présente loi* et des articles 8, 9 et 10 de la loi du 16 septembre 1871. » Voyez le décret du 27 décembre 1871. — Impôt sur les cercles : loi du 8 août 1890, art. 33 *in fine* et décret du 30 décembre 1890, etc.

En matière d'*impôts locaux*, il arrive fréquemment, en pratique, que les Chambres, après avoir établi la *nature* de l'impôt, attribuent compétence à certains agents administratifs, non seulement pour les *procédés de recouvrement*, mais même pour la *quotité*, dans les limites d'un maximum et d'un minimum, voire même pour la détermination de la *matière imposable*. Ex. : la loi du 2 mai 1855 établit, dans toutes les communes et à leur profit, une *taxe sur les chiens* (matière imposable), entre un minimum de 1 franc et un maximum de 10 francs; elle donne donc com-

1. On peut citer encore, comme autres exemples, le pouvoir conféré au préfet de prendre des arrêtés d'assimilation en matière d'impôt de la patente (l. 15 juillet 1880, art. 4) (Conseil d'Etat, 13 mai 1910, *Compagnie française des coupons primes*, et la note dans la *Rev. de Sc. et de lég. fin.*, 1911, p. 67 et s.); — le *pouvoir d'assimilation* des agents des douanes (loi du 28 avril 1816, art. 16); — le pouvoir de la Commission des *coefficients* en matière d'*impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux* (l. 31 juillet 1917, art. 6) ou d'*impôt sur les bénéfices agricoles* (l. 25 juin 1920, art. 1er); — le pouvoir du gouvernement de *classer*, par décrets, les marchandises, fournitures ou objets soumis à la *taxe de luxe* (l. du 25 juin 1920, art. 64), etc.

pétence aux conseils municipaux pour fixer la *quotité* précise de l'impôt dans ces limites; enfin la loi de 1855 renvoie à un règlement d'administration publique pour « les formes à suivre pour l'*assiette* de l'impôt » (règlement du 4 août 1855). — Un exemple encore plus remarquable est celui des *octrois communaux,* loi du 28 avril 1816 (art. 147) et loi du 5 avril 1884 (art. 138). Les Chambres ont attribué compétence à certains agents administratifs pour la détermination des règles de l'octroi pour chaque commune : *conditions de l'imposition* (périmètres, énumération des objets tarifés), *quotité* de l'impôt, *durée* de l'impôt, *mode de perception.*

Étant donné ces pratiques parlementaires, il semblerait que le principe de la Constitution de 1791 soit complètement tombé en désuétude. Je ne le crois pas. Les tribunaux ont le devoir d'appliquer la formule de 1791 toutes les fois que l'occasion s'en présente. L'attribution de compétence faite par les Chambres à des agents administratifs est tout à fait *exceptionnelle ;* l'interprétation des textes attributifs doit donc être restrictive : les conditions d'exercice de la compétence doivent être très strictement observées. Par conséquent, on devra considérer comme illégal tout impôt pour lequel la *matière imposable,* le *taux*, les *procédés de recouvrement* auraient été établis par des agents administratifs, *sans une autorisation expresse et spéciale des Chambres* ou en dehors des conditions auxquelles les Chambres ont subordonné l'exercice de la compétence.

Deuxième cas : Taxes [1]. — Les mêmes principes s'appliquent aux *taxes*. En droit français, il faut entendre par *taxes* les perceptions *exigées* à l'*occasion* de la prestation d'un service public, *toutes les fois que la prestation du service public est obligatoire* (ex. : droit de vérification des poids et mesures; taxes sanitaires, etc.), ou *lorsque la perception est exigée à l'occasion de l'usage normal des dépendances du domaine public* (taxes de péage, taxes de stationnement sur la voie publique, etc.). Il faut comprendre encore sous le nom de *taxes*, les perceptions exigées *obligatoirement* à l'occasion d'avantages particuliers résultant, pour certains individus, du fonctionnement d'un service public (taxes de pavage, d'entretien des trottoirs, de balayage, etc.). — Les Chambres doivent intervenir, pour la *détermination des cas dans lesquels la taxe est due*, de la *quotité*, de la *durée*, et des *conditions de la perception.* — Mais, et plus encore qu'en matière d'impôts proprement dits, la pratique parlementaire admet que les assemblées législatives peuvent attribuer compétence aux agents administratifs pour déterminer, par des règlements, soit la matière imposable, soit le taux, soit les procédés de recouvrement. Les cas sont si nombreux qu'il serait fastidieux de donner des exemples. — Toutefois, encore ici, la compétence des agents administratifs est exceptionnelle. Elle doit être expresse. Elle doit s'interpréter strictement.

Troisième cas : Rétributions pour services facultatifs. — Ex. : rétributions scolaires dans les lycées et collèges, redevances pour le service des eaux, du gaz, de l'électricité, tarifs des omnibus et tramways, etc. La règle de la Constitution de 1791 ne s'applique plus ; l'intervention des Chambres n'est plus indispensable, à raison du caractère *facultatif* du service.

Dans ces trois cas (impôts, taxes, redevances), d'après la loi du 30 avril 1921, art. 126, al. 2 et 3, « seront... punissables des peines prévues à l'égard des *concussionnaires* tous détenteurs de l'autorité publique qui, *sous une forme quelconque et pour quelque motif que ce soit*, auront, *sans l'autorisation de*

1. Jèze, *Le Budget*, p. 267 et s.

la loi, accordé des *exonérations* ou *franchises* de *droits, impôts* et *taxes* publics... Ceux qui auront bénéficié de ces faveurs seront poursuivis comme complices ».

B. Les *recettes d'emprunt*[1] de l'Etat doivent être autorisées par une loi du Parlement[2]. Il n'y a pas de texte législatif formel ; mais le principe n'est pas contesté et la tradition est constante (art. 6, loi de finances du 4 août 1824 ; art. 168, ord. du 31 mai 1838 ; art. 196 du décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique).

Les Chambres doivent déterminer le *montant* maximum de la somme à emprunter, la *modalité* de l'emprunt (rentes perpétuelles, rentes amortissables, obligations à long terme ou à court terme, bons du Trésor), enfin les *avantages* consentis aux prêteurs de deniers. Toutefois, en ce qui concerne le taux maximum d'intérêt, on admet qu'une loi n'est nécessaire que s'il s'agit d'emprunts en perpétuel ou en amortissable. — La loi qui autorise l'émission renvoie, pour les questions de détail, au Gouvernement : mode d'émission de l'emprunt ; souscription publique, négociation avec des banquiers, etc. ; prix d'émission des titres ; forme des titres (nominatifs, au porteur) ; date d'émission, conditions dans lesquelles les souscripteurs devront effectuer leurs versements, valeurs admises en paiement de la souscription, etc.

Depuis 1915, le gouvernement n'a pas respecté cette règle, en ce qui concerne les *bons de la Défense nationale* et *les emprunts à l'étranger*. — Il y a là une *illégalité* certaine et un précédent très dangereux pour les libertés publiques.

Les Chambres seules ont le pouvoir de décider la *conversion* d'un emprunt, de fixer les titres et la somme à convertir, la situation juridique des porteurs qui accepteront la conversion et de ceux qui la refuseront, en particulier le nouveau taux d'intérêt. Le Gouvernement est chargé par le Parlement de prescrire les mesures de détail.

C. *Aliénations, à titre onéreux, des biens du patrimoine de l'Etat*[3]. — Pour les *meubles*, l'intervention des Chambres n'est jamais nécessaire.

C'est ainsi qu'après la grande guerre de 1914-19, le pouvoir exécutif a pu vendre les stocks de guerre par milliards, sans l'autorisation expresse du Parlement pour *chaque* grande vente. Il y a là un cas extraordinaire, qui fait apparaître l'insuffisance de la règle *à l'époque actuelle*.

Pour les *immeubles*, il faut distinguer. L'intervention du Parlement est requise pour autoriser : 1° la *vente* totale ou partielle d'un immeuble déterminé, si la valeur estimative de l'immeuble total excède un million de francs (loi du 1er juin 1865, art. 1er) ; — 2° la vente de portions quelconques du domaine forestier (loi du 25 mars 1817, art. 145) ;

1. Jèze, *Le Budget*, p. 268 et s. Voyez aussi G. Jèze, *Cours de Science des finances*, 6e édition, 1921. *Les dépenses publiques* et *les emprunts publics*.
2. En *Angleterre*, la règle remonte au *Petition of right* de 1628. Dans la première loi relative à la Banque d'Angleterre (*Bank Charter Act*, 1694), une clause interdit à la Banque de faire avec la Trésorerie aucune opération qui n'aurait pas été expressément autorisée par le Parlement.
3. Jèze, *Le Budget*, p. 270 et s.

— 3° « *tous contrats d'échanges* de biens nationaux... seront examinés pour être confirmés ou annulés par un décret formel des représentants de la nation » (L. 22 nov.-1er décembre 1790, art. 18). Une loi est donc nécessaire. Peu importe la valeur de l'immeuble échangé ; — 4° pour les *concessions à titre onéreux*, il faut, *en principe*, une loi comme pour l'échange.

Des aliénations, il faut rapprocher les *baux* d'immeubles. *Les baux amiables* des immeubles de l'Etat peuvent être consentis par le gouvernement pour une *durée maxima de 18 années*, par une ou plusieurs périodes (loi 6 décembre 1897, art. 7, § 1). Au delà de 18 ans, l'approbation du Parlement est nécessaire (*Exposé des motifs du projet*, 9 novembre 1896, *J. O.*, Chambre, *Documents*, p. 1571).

Certains soutiennent que l'*esprit de la loi* s'oppose à ce que le gouvernement passe seul des baux immobiliers de moins de 18 ans *renouvelables*. C'est du moins ce qui a été affirmé en 1916, à propos de la Société des matières colorantes (Rapport Aimond, Sénat, 23 décembre 1916, n° 470, p. 67. Voyez le projet de loi du 3 avril 1917 n° 3247). C'est là une thèse très contestable, en présence de la loi de 1897.

Les *donations à titre gratuit de biens de l'Etat* sont interdites sans l'autorisation *générale* ou *spéciale* d'une loi.

L'art. 126 de la loi du 30 avril 1921 (al. 2 et 3) punit des peines de la *concussion* « tous détenteurs de l'autorité publique qui, sous une forme quelconque et pour quelque motif que ce soit, auront, *sans l'autorisation de la loi*..., effectué *gratuitement* la délivrance *de produits* des établissements de l'Etat. — Ceux qui auront bénéficié de ces faveurs seront poursuivis comme complices ».

D. *Organisation des exploitations industrielles de l'Etat*, *monopoles*. — A raison de leur importance financière, l'intervention des Chambres est désirable. — Elle est indispensable dès que l'exploitation est monopolisée. En effet, d'après la loi des 2-17 mai 1791, le commerce et l'industrie sont libres en France ; pour faire échec à ce principe, il faut une loi du Parlement. — C'est ainsi que le service monopolisé des postes, télégraphes et téléphones, celui des chemins de fer de l'Etat sont réglés par les lois. — Bien entendu, seules les grandes lignes du service sont ainsi fixées par les Chambres. Le Gouvernement, par des décrets ou des arrêtés ministériels, fixe les détails d'application.

Section II

Règle de la non-affectation des recettes publiques [1].

I. — De nos jours, lorsque les pouvoirs publics décident la création, au profit de l'Etat, d'une source de recette, ce n'est pas pour en affecter

1. La règle de la non affectation des revenus publics se rattache très étroitement à d'autres règles avec lesquelles on la confond quelquefois : règle de l'unité budgétaire, règle de l'universalité, règle de l'unité de caisse. Il y a des rapports incontestables, mais toutes ces règles sont distinctes.

le produit à une catégorie déterminée de dépenses publiques ; il est aujourd'hui admis qu'il est préférable d'établir une séparation entre l'ensemble des dépenses et l'ensemble des recettes, de constituer un *fonds unique* où se confondront *tous les revenus de l'Etat* et d'où seront tirées, *sans distinction d'origine*, les sommes nécessaires pour acquitter *toutes les dépenses publiques*. En d'autres termes, le principe incontesté aujourd'hui est celui de la *non-affectation des recettes*, de la *non-spécialisation des revenus publics*.

Ce principe est formulé plus ou moins expressément par la plupart des pays à finances prospères : *Angleterre* (*Consolidated Fund Act*, 1787) ; *Italie* (l. 1884, art. 43) ; *Prusse* (l. 1898, § 16), etc. En *France*, le décret du 31 mai 1862 déclare (art. 162) : « La loi annuelle des finances ouvre les crédits nécessaires aux dépenses financières de chaque exercice ; *il y est pourvu par les voies et moyens compris dans le budget des recettes*. » La formule n'est pas très claire, mais la règle est certaine. Elle a été maintes fois rappelée au Parlement [1].

II. — D'ailleurs, cette règle ne s'applique pas aux *ressources d'emprunt*. Pour les ressources d'emprunt, le principe fondamental des Etats modernes est celui de l'*assignation à des dépenses extraordinaires déterminées*. La raison en est que les ressources d'emprunt ne sont pas des *recettes*, mais des entrées de caisse ; la règle est que les dépenses normales, courantes, permanentes et même une grande partie des dépenses extraordinaires doivent être payées avec les impôts, les taxes, les revenus du domaine et des exploitations publiques. Le recours à l'emprunt est tout à fait exceptionnel ; il n'est justifié que pour *certaines dépenses extraordinaires* (en particulier *pour les dépenses extraordinaires de placement*) et, en temps de guerre, pour *les dépenses de guerre* [2]. Il est donc logique et indispensable que les fonds d'emprunt ne soient pas détournés de leur destination, et qu'ils soient affectés aux dépenses extraordinaires qui légitiment le recours à l'emprunt.

III. — Si le principe de la non-affectation des *recettes* est, à l'heure actuelle, incontesté, il n'en a pas toujours été ainsi. Pendant très long-

1. Exposé des motifs du projet de loi relatif aux contributions directes et aux taxes assimilées de l'exercice 1893 (10 mars 1892, *J. off.*, Chambre, *Doc. parl.*, p. 366) : « Lorsque sous prétexte de corrélation entre certaines recettes et certaines dépenses de l'Etat, on prétend ne voir dans ces recettes et ces dépenses que des comptes « d'ordre », on perd de vue ce principe supérieur que *toute recette budgetaire, quelle qu'elle soit, appartient non à tel ou tel service spécial, mais à l'ensemble du budget. L'Etat français n'a à accepter aucune affectation particulière d'impôts. Tous les revenus publics, quelle que soit leur origine, doivent concourir au fonctionnement de la masse des services publics.* » Voyez d'autres déclarations très catégoriques à la Chambre des députés le 26 février 1910 (*R. S. L. F.*, 1910, p. 84 et s.), le 17 novembre 1910, le 6 février 1911 (*R. S. L. F.*, 1911, p. 83 et s.). — Cpr. les motifs invoqués par le Ministère des finances *contre* la personnification (avec assignation de certains impôts) d'un *Office de la route*. Rapport de M. Varenne, 27 janvier 1921, Chambre n° 2059, p. 10 et s. — En sens contraire, CHARDON, *L'organisation d'une démocratie, Les deux forces*, 1921, p. 57 et s.

2. G. JÈZE, *Cours de Sc. des finances*, 6e éd. 1921, Le *Crédit public*, p. 240 et s.

temps, la règle inverse, l'assignation de certaines recettes à des dépenses déterminées, a été considérée comme essentielle à la bonne gestion financière. C'était un moyen de mettre les recettes publiques à l'abri des dilapidations du Roi et de son entourage [1].

Même aujourd'hui, on constate des retours offensifs contre la règle de la non-affectation [2]. Il convient donc de rechercher les raisons qui ont fait abandonner la règle de l'assignation des revenus publics et celles qui militent en faveur du principe moderne.

En fait, l'assignation des recettes de l'Etat est intervenue ou intervient encore aujourd'hui en vue de l'un des principaux objets suivants : 1° Tantôt, par l'affectation d'une recette, on se propose de *renforcer le crédit public* en vue de donner à une catégorie de créanciers une plus grande confiance dans la solvabilité de l'Etat ; — 2° tantôt, par l'assignation de recette, on s'efforce de donner comme *maximum à une dépense publique* le produit aléatoire d'une recette, ou de *limiter le produit d'une recette* au montant d'une dépense ; — 3° tantôt, pour faire face à une opération particulière plus ou moins exceptionnelle, on assigne une *recette* exceptionnelle pour couvrir exactement les dépenses de l'opération ; — 4° tantôt, pour couvrir une dépense extraordinaire, on émet un emprunt dont les produits seront *exclusivement* affectés à cette dépense [3].

Dans les deux premiers cas, l'assignation a un caractère permanent ; dans les deux derniers, elle est essentiellement temporaire.

§ 1. — De l'assignation de recettes à certains créanciers de l'Etat en vue de renforcer le crédit public.

Il y a deux procédés d'assignation de recettes de ce genre : 1° l'assignation directe de certaines recettes aux créanciers qui les percevront eux-mêmes et les appliqueront à leur remboursement ; — 2° la consti-

1. Voyez Jèze, *Le Budget*, p. 287.
2. Voyez en particulier, pour la *France*, Chambre des députés, 26 février 1910, *Revue de Sc. et de lég. fin*, 1910, p. 84 et s. ; 17 novembre 1910, *R. S. L. F.*, 1911, p. 83 et s.
3. Ne constitue pas une assignation de recettes, la création d'une *taxe* nouvelle dont le taux est calculé de manière à produire une somme égale à une dépense nouvelle (c'est le cas de beaucoup de taxes proprement dites ; voyez la *Théorie des taxes* ; et *R. S. L. F.*, 1911, p. 84 et s.). — De même, n'est pas une assignation le simple rapprochement des recettes d'un service public productif de revenus et des dépenses entraînées par ce même service, s'il n'y a pas affectation *privilégiée* des recettes ainsi visées aux dépenses rapprochées. La question de savoir si, dans l'établissement du budget, il est bon de rapprocher ainsi certaines recettes de certaines dépenses publiques, d'après les services d'où ils proviennent, est un problème qui a des rapports étroits avec celui qui nous occupe, mais qui ne se confond pas avec lui ; c'est avant tout une question de classement des dépenses et des recettes. — Par contre, la *personnification juridique d'un service public* n'est qu'une assignation de recettes poussée à son maximum d'intensité. Il y a personnification d'un service public lorsque le législateur crée, pour ce service public, un patrimoine propre, ayant des ressources personnelles distinctes de celles de l'Etat ; les recettes ainsi affectées cessent d'être des recettes de l'Etat pour devenir des recettes du patrimoine nouvellement créé. Je l'étudierai plus loin (p. 96 et s.).

tution d'un fonds particulier dont la dotation est constituée par l'affectation du produit de certaines recettes. — Ce deuxième procédé est le plus pratique. Le fonds est géré soit par des agents de l'Etat, soit par des représentants des créanciers, soit à la fois par des représentants des créanciers et des agents de l'Etat.

Très fréquente était autrefois, dans tous les pays, l'affectation d'une source de revenus, en totalité ou en partie, *par préférence*, à l'acquittement d'une catégorie de dépenses publiques [1]. Elle est encore pratiquée par certains Etats (*Turquie*, *Grèce*, *Egypte*, *Serbie*, etc.) [2] : le produit de certains impôts est affecté, en tout ou en partie, au service des intérêts et de l'amortissement de la dette publique. Ici la spécialisation consiste à déclarer certains créanciers de l'Etat — les prêteurs de deniers — privilégiés par rapport aux autres créanciers : on leur assigne une sûreté particulière, un privilège sur le produit d'une recette publique. Le but poursuivi est de faciliter les emprunts et d'en rendre les conditions moins onéreuses pour l'Etat.

On s'accorde aujourd'hui à reconnaître que cette spécialisation a de très graves inconvénients. Le principal est d'impliquer une *diminution de l'indépendance politique* de l'Etat.

Tout d'abord, il se peut que, à un moment donné, les autorités publiques estiment qu'une réforme du régime fiscal est nécessaire, et qu'il faut réorganiser, supprimer, réduire la source de revenu dont les produits ont fait l'objet d'une assignation. Cette affectation apporte, soit au point de vue juridique, soit au point de vue politique, une gêne considérable. — En admettant que la modification soit légitime juridiquement, politiquement elle sera très difficile à faire ; il sera nécessaire ou utile de négocier avec les représentants des créanciers, d'obtenir leur assentiment. — A supposer que juridiquement le consentement des créanciers ne soit pas requis, il sera politique de l'obtenir ; sinon, il semblera à ceux-ci que la modification imposée d'autorité est une faillite aux engagements pris. Et ces accusations seront de nature à porter un rude coup au crédit public.

D'un autre côté, l'assignation des recettes n'a de valeur pratique pour les créanciers et ne peut leur inspirer vraiment confiance que si elle est strictement observée par le gouvernement qui l'a promise ; mais pour cela il faut une sanction, une organisation particulière, avec des agents de surveillance. Or, quels seront les organes de surveillance ? Si ce sont des agents de l'Etat débiteur, n'est-il pas à craindre que les créanciers ne soient pas ou ne se sentent pas efficacement garantis ? Si ce sont des représentants des créanciers, n'y a-t-il pas une intervention difficilement conciliable avec les idées actuelles sur l'organisation poli-

1. G. Jèze, *Cours de Sc. des finances*, 6e édit. 1921, Les *Dépenses publiques*, le *Crédit public*, p. 220 et s.

2. Sur les organisations imaginées en *Turquie*, en *Grèce*, en *Egypte*, en *Serbie* pour assurer *pratiquement* l'assignation des recettes, voyez A. Wuarin. *Essai sur les emprunts d'Etat*, Paris, 1907, p. 174 et s. ; — Lippert, *das Internationale Finanzrecht*, 1913, p. 912 et s. ; — Gaston Jèze, *Cours de Sc. des finances*, 6e édition, 1921, I, *Dépenses et crédit public*, p. 319 et s.

tique ? L'intervention des représentants des créanciers, en particulier des créanciers étrangers, avec pouvoir de mettre en échec les autorités de l'Etat dans l'aménagement des revenus publics, implique une subordination politique qui semble intolérable et qu'un Etat moderne ne subit que contraint et forcé. — L'assignation des recettes au payement privilégié de certains créanciers est une combinaison humiliante ; c'est l'indice infaillible du mauvais état des finances d'un pays ; c'est une situation à laquelle ne se résignent plus que les Etats à finances avariées, sans crédit public solide.

Enfin, l'assignation privilégiée de recettes à certains créanciers implique une distinction qui paraît aujourd'hui injustifiable entre les différentes dettes publiques. Les dettes de l'Etat semblent n'avoir pas toutes, au même degré, le caractère obligatoire ; les unes, garanties spécialement, seront sûrement acquittées, en particulier les dettes d'emprunt ; pour les autres, les autorités publiques paraissent se réserver une certaine latitude. — Rien n'est plus contraire aux idées modernes. Le principe fondamental actuel est que toutes les dettes de l'Etat, sans distinction de nature ni d'origine, sont sacrées, en ce sens qu'elles doivent être toutes payées intégralement et sans retard ; l'obligation de l'Etat est la même dans tous les cas ; il ne doit exister entre les créanciers aucune préférence, aucun privilège. Toutes les dépenses publiques ont à leur base le fonctionnement d'un service dont l'utilité publique a été discutée et reconnue. — Il faut ajouter que cette égalité des créanciers est un élément du crédit public. La certitude, pour *tous* les créanciers sans exception, de recevoir régulièrement et sans atermoiement ni réduction leur paiement, est un facteur essentiel du crédit de l'Etat.

Il est d'autres arguments, secondaires, mais non négligeables, contre l'assignation de recettes à des créanciers déterminés. Les assignations de recettes à certains créanciers de l'Etat offrent le grave inconvénient de retarder les paiements. D'une part, il se peut que les deniers provenant de ces sources de recettes ne soient pas encore recouvrés au moment où la dépense doit être payée ; il faudra attendre le recouvrement. D'autre part, les excédents de recettes réalisées sur les dépenses payées restent indisponibles et ne peuvent servir à acquitter d'autres dettes. On obtient ainsi ce résultat déplorable pour le crédit public que des dettes restent impayées alors que l'Etat a en caisse des fonds suffisants pour faire face à tous ses engagements. — Enfin, les assignations aboutissent à la constitution de caisses séparées et indépendantes, avec des écritures distinctes. Le contrôle devient plus difficile.

La question ne présente plus aujourd'hui, pour les Etats à finances solides (*Angleterre*, *Belgique*, *Etats-Unis*, *Italie*, etc.), et en particulier pour la *France*, qu'un intérêt historique [1]. Si tous les Etats ont

1. Voyez Jèze, *Le Budget*, p. 291 et s. ; — pour la *Turquie*, l'*Egypte*, la *Grèce*, la

autrefois pratiqué l'assignation de recettes, ce procédé n'est plus subi de nos jours que par les États à finances peu prospères. — La grande guerre de 1914-18 en a augmenté considérablement le nombre. Aussi paraît-il probable que l'assignation de recettes en garantie d'emprunts sera pratiquée plus qu'elle ne l'a été au début du XXe siècle.

§ 2. — De l'assignation des recettes en vue de limiter le montant d'une dépense ou d'une recette.

En affectant le produit d'une recette déterminée à une certaine dépense, on peut chercher à atteindre l'un ou l'autre but suivant : 1° fixer un maximum à la dépense ; 2° fixer un maximum à la recette.

I. — *Fixation indirecte d'un crédit maximum pour une dépense.* — Au lieu d'assigner à une dépense un crédit d'un quantum déterminé, il se peut qu'on décide, sans fixer de somme, que la dépense sera payée avec les produits de telle recette ou au moyen d'un prélèvement de tant pour cent sur le produit de telle recette. — Cela a lieu en matière de *subventions*. On ne veut pas mettre à la charge du budget une dépense trop considérable ; ou bien on ne veut pas qu'elle y figure du tout. Alors, dans le budget, on inscrit, en face de l'objet de la dépense, la mention : *mémoire* ; ou même, on ne fait pas figurer la dépense dans le budget.

L'exemple le plus important en *France* est celui des prélèvements sur les sommes engagées au pari mutuel en vue d'être affectées à subventionner des œuvres de bienfaisance et des travaux d'adduction d'eau potable (lois du 2 juin 1891, du 3 mars 1903, du 17 août 1919, art. 36) [1]. Un autre exemple *en France*, est l'assignation à la *Caisse de prévoyance des marins* de 0,50 0/0 des marchés passés par le ministère de la marine [2].

La détermination indirecte d'un crédit a des dangers évidents. On dissimule une dépense, si on n'inscrit pas, au budget des dépenses, un crédit visant la dépense à faire au moyen des revenus assignés. Et si on l'inscrit au budget avec la mention *mémoire*, on évite de mettre en plein relief l'étendue de la dépense autorisée. La règle de la publicité financière est méconnue. — Si un service public est reconnu utile, on ne doit pas craindre de lui accorder les crédits qu'on estime nécessaires,

Serbie, JÈZE, *Le Budget*, p. 301 et s. ; *Cours de Sc. des fin.* 1921, 6e édition, les *Dépenses publiques et le crédit public*, p. 320 et s. ; — WUARIN, *Théorie sur les emprunts d'États*, 1907.

1. Exemples : en *Angleterre*, avant 1907, les *assigned revenues* et le *Local Taxation Account*. (JÈZE, *le Budget*, p. 310 et s. ; — S. WATSON GRICE, *National and Local Finance*, 1910, p. 81 et s.) — le *Road Improvement Fund*, créé en 1910, alimenté par l'impôt sur l'essence pour automobiles et les licences d'automobiles et destiné à améliorer les routes.

2. Voyez le *rapport de la Cour des Comptes en* 1910 dans *R. S. L. F.*, 1912, p. 689 et s.

non pas d'une manière détournée et occulte, mais franchement. — D'autre part, le seul moyen d'apprécier exactement la dépense autorisée, c'est d'en connaître le montant exact. Il ne faut pas que l'assignation d'une dépense à une recette plus ou moins aléatoire rende les autorités publiques moins attentives et moins sévères dans leur contrôle de l'utilité de la dépense.

En fait, en *France*, les assignations de recettes, telles que les prélèvements sur le pari mutuel, servent parfois à des dépenses d'une utilité générale contestable : ce sont trop souvent des fonds de travaux électoraux ou de subventions électorales. Ils sont alloués à des amis politiques. Il y a là une source de gaspillages [1].

En faveur de ce procédé, on allègue qu'il a l'avantage de jouer le rôle d'une *clause de sauvegarde* pour le Trésor. Par l'assignation, on arrivera souvent à autoriser des dépenses pour une somme moindre qu'il n'aurait été possible *politiquement* de le faire par l'inscription d'un crédit direct. — Cela revient à dire que les autorités publiques n'ont pas le courage d'écarter franchement certains crédits d'une utilité contestable. — Le procédé aboutit enfin à établir, dans les recettes et dans les dépenses, deux catégories : les recettes destinées à payer les dépenses *indispensables* ; les recettes qui servent à payer les dépenses *contestables*. C'est inadmissible. Il n'y a de dépenses légitimes que les dépenses indispensables. L'utilité d'une dépense est toujours *relative*; pour apprécier le degré d'utilité d'une dépense, il faut connaître exactement la somme jusqu'à concurrence de laquelle on l'autorise, après l'avoir comparée aux autres dépenses. — En résumé, l'assignation aboutit à une diminution du contrôle et à des abus graves.

II. — *Limitation indirecte du taux de la recette.* — Dans les pays où les recettes sont établies par le Parlement et où l'indépendance du Parlement est un principe constitutionnel fondamental, le procédé de l'assignation des recettes, en tant qu'il cherche à atteindre ce but, est inadmissible.

Par contre, on le comprend très bien dans les finances *locales*. Il est très raisonnable que la loi organique d'une administration locale, commune, province, etc., après avoir énuméré limitativement les sources de recettes auxquelles les autorités locales sont admises à recourir et les dépenses à faire, limite encore les pouvoirs financiers de ces autorités en décidant que les sommes à provenir de telles ou telles sources de recettes seront *exclusivement* appliquées à couvrir telle ou telle catégorie de dépenses locales. Il y a là une combinaison destinée à défendre les con-

1. En 1919, d'après le rapporteur du budget de l'agriculture (rapport de 1920), les prélèvements sur le pari mutuel ont produit une somme de 51.348.031 francs. Cette somme a été répartie comme suit :

Pour favoriser l'élevage. . . . . Fr.	5.982.075
Pour les œuvres de bienfaisance	11.964.151
Pour les travaux communaux et l'adduction d'eau potable	5.837.297
Pour les œuvres de bienfaisance dans les régions dévastées (institution ne datant que du 1er août 1919).	3.107.659
Pour les travaux dans les mêmes régions	3.107.659
Les frais d'organisation du parti mutuel se sont élevés à	21.349.190

tribuables contre les prodigalités et le gaspillage des administrateurs locaux. Cette organisation de fonds spéciaux constitue une gêne considérable pour les agents locaux. Elle est aussi d'une grande valeur juridique, si, pour assurer l'observation de cette règle, la loi autorise les agents de l'Etat à intervenir ; et encore plus, si la législation en fait la condition de *validité juridique* de la perception de la recette, et si le contribuable est admis à se prévaloir devant les tribunaux de cette cause de nullité [1].

Dans les *législations financières positives*, la règle ancienne [2] était l'assignation des recettes aux dépenses soit en vue de limiter les dépenses, soit en vue de limiter les recettes. Aujourd'hui, ces assignations sont rares dans les budgets d'Etat [3]. Par contre, en matière de finances locales, elles sont fréquentes.

§ 3. — De l'assignation du produit d'une recette extraordinaire [4] à une opération déterminée

On trouve deux principaux cas d'assignation de cette catégorie : 1° en période normale ; 2° en temps de crise.

I

I. — *En période normale*, on trouve parfois l'affectation du produit d'une recette extraordinaire à une opération déterminée. Par exemple, un travail public devant être effectué, un matériel de guerre refait ou créé, des dépenses de guerre soldées, on décide que le produit à provenir de la vente de tels ou tels biens sera spécialement affecté à la dépense. En conséquence, on institue un *compte spécial* comprenant, en recettes, le produit à provenir de l'aliénation, et en dépenses, les paiements effectués pour l'opération visée.

Ces *comptes spéciaux* portent aussi en France le nom de *services spéciaux du Trésor* ; ce ne sont là que des modalités du compte spécial *sensu lato* [5]. D'ailleurs, le *compte spécial* est employé dans d'autres hypothèses (V. *infra*).

II. — Ces comptes sont inoffensifs, disent leurs partisans ; ce sont

1. Pour des applications de cette idée, voyez Jèze, *les Affectations de recettes dans les finances locales*, *Rev. de Sc. et de Lég. fin.* 1910, p. 436 et s.

2. En *France*, sous l'ancien régime, la spécialisation des recettes comme clause de sauvegarde fut très habituellement pratiquée On y voyait une condition essentielle de la bonne gestion financière. Voyez Jèze, *Le Budget*, p 305 et s.

3. Pour la *France*, l'*Angleterre*, les *Etats-Unis de l'Amérique du Nord*, la *Prusse* voyez Jèze, *Le Budget*, p. 309 et s. — Pour la *Turquie*, et la réforme opérée par la loi du 24 mai 1910, voyez la *Rev. de Sc. et de Lég fin.*, 1910, p. 625 et s.

4. L'emprunt n'est pas, à mon avis, une recette extraordinaire : l'affectation des fonds d'emprunt font l'objet d'un paragraphe spécial (V. *infra*, p. 94 et s).

5. Sur les comptes spéciaux voyez le très important rapport de M. le député Louis Marin, relatif au compte spécial du Ravitaillement, 28 juin 1918, n° 4802 ; voyez aussi les projets de budget pour 1920 et pour 1921. Voyez *infra*, la règle de *l'unité budgétaire*.

de simples opérations d'écritures ; ce sont uniquement des *comptes d'emploi* d'une recette extraordinaire.

A mon avis, un danger commun à ces assignations et aux comptes spéciaux, c'est d'affaiblir le contrôle du Parlement sur les dépenses qui y sont inscrites : c'est de diminuer la publicité des opérations ainsi mises à part ; c'est de compliquer la comptabilité et par là même d'en obscurcir les résultats ; c'est enfin souvent d'alourdir le service de trésorerie de l'Etat.

Une dépense couverte par une assignation de recette extraordinaire et inscrite dans un compte spécial n'est pas examinée et discutée en même temps que les autres dépenses et par comparaison avec elles ; c'est la conséquence nécessaire du fait qu'une recette spéciale lui est affectée. Dès lors, on n'examine plus que le principe de la dépense ; quant à son quantum, qui est un point extrêmement important, le contrôle est moins sévère. Pourvu que le produit de la recette escomptée ne soit pas dépassé, on se déclarera satisfait. — Le danger pour le service de la Trésorerie est particulièrement grave, lorsque la recette ainsi affectée est non pas une recette réalisée ou dont le produit peut être sûrement déterminé à l'avance, mais une recette à réaliser dans un avenir plus ou moins rapproché, aléatoire dans son recouvrement, dans son quantum, comme le produit à provenir d'une aliénation, le remboursement d'une créance, etc. Si pour une raison quelconque, la recette n'est pas effectuée ou ne l'est pas pour le montant prévu, le compte spécial cesse d'être un *compte d'emploi* d'une recette. La dépense ayant été engagée, on la paiera sur les fonds généraux du Trésor. Par là même, on diminue l'élasticité du service de trésorerie. Au bout d'un temps plus ou moins long, on reconnaîtra que la recette est irréalisable pour le montant prévu. Dès lors, il faudra trouver des recettes, soit par la continuation du système des assignations des recettes (en affectant à la liquidation du compte spécial une nouvelle recette), soit par l'application de la règle de la non affectation (en inscrivant le solde débiteur du compte spécial parmi les dépenses générales du budget). D'ordinaire, c'est à ce second procédé que l'on aura recours ; et c'est la meilleure démonstration qu'il aurait mieux valu commencer par là.

Rien n'est plus probant à cet égard que l'histoire de ces assignations de produits éventuels d'une recette extraordinaire par le moyen des *comptes spéciaux* en *France*. On les a beaucoup pratiquées jusqu'à une époque récente. Des efforts énergiques ont été faits pour les proscrire et pour revenir à la règle de la non-affectation [1]. Néanmoins, encore aujourd'hui, certains ministres qui veulent à tout prix obtenir un équilibre budgétaire apparent, au mépris de la sincérité et de la clarté financières, en préconisent l'emploi.

On peut citer, à titre d'exemples, quelques assignations de recettes sous

1. Cpr. sur ce point R. Poincaré. *Exposé des motifs du projet de budget de l'exercice* 1907 (26 juin 1906). *Chambre des députés, Documents, annexe* n° 141 ; — G. Jèze, *Histoire du Principe de l'Unité budgétaire en France depuis* 1870, dans *Revue de Science et de Législation financières*, 1906, pp. 621 et s.

forme de comptes spéciaux : 1° Compte spécial du ministère de la Marine (affectation spéciale au département de la Marine du produit de la vente du matériel déclassé) (l. 26 décembre 1890, art. 39); — 2° Compte de perfectionnement du matériel d'armement et réinstallation de services militaires (l. 17 février 1898 et loi du 30 décembre 1900, art. 7) : affectation aux dépenses de perfectionnement du matériel d'armement du produit à retirer d'aliénations d'immeubles et, en particulier, des fortifications de Paris. La dépense a été faite (196 millions) et payée au moyen de fonds empruntés (obligations à court terme); lors de la liquidation des comptes, on n'avait vendu que pour 1.200.000 francs d'immeubles. — 3° Compte spécial des dépenses du corps d'occupation de Chine (loi 6 décembre 1901 et l. 17 août 1906, art. 21) [1].

III. — Une place à part doit être faite aux *affectations de fonds de concours* (v. *infra*). — Ces affectations sont parfaitement justifiées.

II

I. — *En temps de crise*, par exemple en temps de guerre ou à la suite d'une grande guerre, il se peut que l'Etat soit amené à s'occuper temporairement du ravitaillement de la population en marchandises de toute sorte : pain, viande, sucre, pétrole, charbon, laine, cuir, etc. ; ou bien encore, qu'il assume la fabrication et la vente de certaines marchandises : chaussures, vêtements, etc. C'est ce qui est arrivé, pendant la guerre de 1914-19, dans tous les pays belligérants et dans un certain nombre d'Etats neutres. Il est manifestement impossible de faire figurer dans le budget toutes les opérations de dépenses et de recettes effectuées à ce titre. Il est légitime d'assigner les recettes provenant de la vente des marchandises aux dépenses résultant pour l'Etat de la gestion des services du ravitaillement. — Le contrôle de ces opérations doit être très minutieux : en effet, il arrivera rarement que les recettes et les dépenses du service s'équilibrent ; ou bien il y aura un excédent des dépenses sur les recettes, auquel cas le déficit devra être couvert par l'impôt — immédiat ou retardé (emprunt) ; ou bien il y aura un excédent de recettes sur les dépenses, et alors il y a à redouter le gaspillage et les dépenses injustifiées. — D'ailleurs, un contrôle efficace de ces comptes est très difficile à faire fonctionner, non seulement à raison du désordre général dans lequel on se trouve en temps de guerre, mais aussi à raison du personnel de fortune qui est ordinairement chargé de ces services et de l'incompétence des agents qui s'en occupent ; on est très heureux lorsqu'il n'y a pas trop d'actes de malhonnêteté [2]. Ces opérations de ravitaillement par l'Etat sont souvent

1. Pour une histoire détaillée de quelques-uns de ces comptes spéciaux, voyez JÈZE, *Le Budget*, p. 315 et s.
2. Sur les malhonnêtetés, voyez le rapport de M. de CASTELLANE au nom de la Commission des marchés sur la réquisition des rhums et la discussion à la Chambre des députés,

très dangereuses pour les finances publiques. La nécessité seule les justifie ; on doit s'attendre à des résultats financiers fâcheux.

En *France*, le procédé de comptabilité adopté pour réaliser l'assignation des recettes aux dépenses du service du ravitaillement pendant la guerre de 1914-18 a été l'ouverture d'un *compte spécial* : le *compte spécial du Ravitaillement* [1].

II. — L'histoire de ce compte montre la difficulté d'organiser un contrôle efficace.

Créé par la loi du 16 octobre 1915, en vue de réaliser les opérations d'achat et de revente de *blé* et *farines* faites par le service du ravitaillement au profit de la population civile, ce compte reçut des Chambres un *fonds de roulement* de 120 millions de francs, par l'ouverture d'un crédit budgétaire. — Dès le début du service, il fut admis que, pour des raisons de politique sociale, les blés et farines pourraient être revendus *à perte* (c'est ce qu'on a appelé la *politique du pain*) : les pertes seraient imputées sur le fonds de roulement. — Au *débit* du compte spécial, on inscrivit le montant des achats de blés et farines et les frais accessoires (transport, manutention, etc.). Au *crédit*, on porta le fonds de roulement et le produit des ventes et *cessions* faites par l'Etat (loi du 16 octobre 1915, art. 6).

Ultérieurement, l'Etat assuma le ravitaillement de la population civile en d'autres denrées ou marchandises : *sucres, cafés, pétroles, essences, engrais chimiques, soufre, sulfate de cuivre* (loi du 20 avril 1916) ; *beurres, fromages, tourteaux alimentaires* (loi du 30 octobre 1916) ; *graisses oléagineuses, riz, miel* et *pâtes alimentaires, viandes* et *poissons conservés, boissons alimentaires, fourrages* (loi du 4 avril 1918).

On ouvrit alors au compte spécial du ravitaillement une *2e section* pour ces *produits et substances divers* : au *débit*, on inscrivit le montant des achats et les frais accessoires ; au *crédit*, en indivision avec la première section (*blés et farines*), on porta le fonds de roulement et les produits des ventes et cessions faites par l'Etat.

Le fonds de roulement resta fixé à 120 millions de francs ; or, avec la prolongation de la guerre se produisit une hausse considérable des prix d'achat du blé ; le prix de vente par l'Etat restant le même, le fonds de roulement fut rapidement absorbé : le compte s'est traduit pour les blés et farines par un déficit énorme (au 31 mars 1918 le déficit était d'environ 1 milliard de francs). Pour toutes les autres denrées, au contraire, le solde s'est traduit par un *excédent de recettes* (par exemple, pour les sucres, au 31 juin 1917, le bénéfice pour l'Etat était de près de 43 millions de francs).

En créant le compte spécial en 1915, le Parlement avait essayé d'organiser un contrôle des opérations. Tout d'abord, l'article 7 de la loi du 16 octobre 1915 avait décidé que le total des engagements de dépenses pour les achats de blés et farines à l'étranger, y compris les frais accessoires, ne pourrait excéder 209 millions de francs ; à aucun moment, le découvert ne pourrait être supérieur à 209 millions, sans tenir compte des rentrées provenant des ventes effectuées. De plus, d'après la loi du 16 octobre 1915, à la fin de chaque trimestre,

2e séance du 16 février 1921 (*J. O.*, Ch., *Débats*, p. 604 et s.). — Sur la compétence et l'honnêteté du personnel de fortune, voyez aussi le discours de M. E. Brousse, ancien sous-secrétaire d'Etat chargé de la liquidation des stocks, Chambre des députés, 1re séance du 15 février 1921 (*J. O.*, Ch. *Débats*, p. 525 et s.).

1. Voyez le rapport de M. Louis Marin (Chambre), 28 juin 1918, n° 4802, p. 135 et suivantes ; pages 141 et suivantes ; pages 500 et s.

une situation du compte faisant ressortir les bénéfices ou les pertes devait être communiquée au Ministre des finances ; enfin, le contrôle des dépenses engagées devait s'exercer, dans les conditions ordinaires, sur les dépenses du compte spécial.

En fait, au milieu de l'année 1917, le Parlement apprenait que les situations trimestrielles n'avaient *jamais* été établies, et qu'il existait seulement deux bilans généraux, l'un au 31 juillet 1916, l'autre au 31 décembre 1916. D'autre part, les chiffres portés à ces bilans faisaient apparaître que les engagements de dépenses dépassaient très considérablement les 209 millions prévus en 1915 ; pourtant, le Parlement n'avait été saisi d'aucune demande de crédits en vue de couvrir les pertes et d'augmenter le fonds de roulement. Enfin, le contrôle des dépenses engagées n'avait jamais fonctionné.

Sur les protestations énergiques et répétées de la Commission des finances du Sénat, appuyées par la Commission du budget de la Chambre [1], le gouvernement déposait, le 5 octobre 1917, un projet de loi (n° 3832) pour renforcer le contrôle. Après de nombreuses retouches, la loi du 30 septembre 1919 art. 14, 15 et 16, ordonna le dépôt dans un bref délai, par le gouvernement, de la situation du compte spécial au 30 juin 1919 et au 31 décembre 1919, et prescrivit les mesures de contrôle suivantes : Une situation générale du compte sera établie à la fin de chaque semestre par le ministre chargé du ravitaillement, faisant ressortir les bénéfices ou les pertes ; elle sera appuyée d'un compte-rendu détaillé des opérations. Ces documents, transmis au Ministre des finances, seront communiqués par lui aux commissions financières du Parlement dans les trois mois suivant l'expiration du semestre dont le compte est fourni, et accompagnées, le cas échéant, d'un projet de loi comportant ouverture du crédit nécessaire pour rétablir l'équilibre financier du compte spécial. — De plus, il sera institué, sous l'autorité du Ministre du ravitaillement général, un service chargé de suivre et de contrôler sur pièces et sur place toutes les opérations susceptibles d'avoir une répercussion sur les recettes ou sur les dépenses imputées au compte spécial, et notamment, d'inspecter, au point de vue financier et économique, les opérations de réquisition, d'achat, de réception, de magasinage, de manutention, de transformation, de transport, de répartition, de cession et toutes opérations portant sur les denrées et substances du ravitaillement.

La loi du 9 août 1920, relative à l'alimentation nationale en pain décida la clôture du compte spécial et prescrivit le rattachement au budget général de l'Etat des opérations de recettes et de dépenses qui n'auraient pu être effectuées à la date de clôture du compte (art. 7).

L'expérience du compte spécial du ravitaillement, pendant la guerre 1914-19, montre combien il est difficile, en temps de crise, de faire fonctionner un contrôle satisfaisant sur les opérations des comptes spéciaux de ce genre.

III. — Après la fin de la guerre, il a été institué d'autres comptes spéciaux de la catégorie *comptes spéciaux du ravitaillement*.

Ainsi, la loi du 9 août 1920, relative à l'alimentation nationale en pain, après avoir décidé qu'il serait pourvu, pendant l'année 15 août 1920 au 15 août 1921, à l'approvisionnement de la population en pain par voie d'achats amiables de blé, etc., a prescrit l'ouverture, parmi les services spéciaux du Trésor, d'un compte exclusivement destiné à retracer l'ensemble des opérations de recettes et de dépenses qui seront effectuées pour assurer cet approvisionnement (art. 6).

Un nouveau système de contrôle législatif *permanent* a été imaginé, dont le type est le budget même de l'Etat. En d'autres termes, le Parlement fixe les credits affectés au paiement des dépenses de ce compte, ainsi que les évaluations corrélatives de recettes. Comme ce compte doit se solder nécessairement en déficit, la différence entre les prévisions de dépenses et les évaluations de recettes fait l'objet d'un crédit qui est inscrit à un chapitre du budget du ministre du commerce à titre de *subvention de l'Etat au service du ravitaillement*. Le compte — provisoire — une fois clos (31 décembre 1921) doit être soumis

1. Rapport de M. Milliès-Lacroix, juin 1917 (Sénat, n° 210 et n° 327) ; — Chambre, séance du 30 juin 1917, discours de M. A. Grodet

à l'approbation des Chambres dans le trimestre suivant. Les règles relatives à la spécialité des exercices ne sont point applicables aux opérations à décrire à ce compte (art. 6).

En exécution de cette loi, une loi du 12 août 1920 a ouvert au ministre du commerce, pour la période 1920-21, au titre de ce compte spécial, des crédits s'élevant à 10 milliards 366 millions de francs et répartis par chapitre conformément à un état annexé à la loi (art. 1er). La même loi a fixé les recettes à 10 milliards 366 millions de francs, conformément à un état annexé à la loi (art. 2). Dans ces recettes figure une subvention de l'Etat de 1.304 millions de francs. Enfin, au budget général de l'exercice 1920, il a été ouvert un crédit additionnel de 1 milliard 304 millions pour « insuffisance de recettes du compte spécial des céréales panifiables pour la campagne 1920-21 » (art. 3).

Un autre compte spécial du même genre (*ravitaillement*) est le compte spécial intitulé *Service des essences et pétroles*, destiné à retracer les opérations de recettes et de dépenses effectuées à partir du 1er août 1920 (loi du 31 juillet 1920, art. 70). La loi ne prescrit aucun mécanisme de contrôle législatif. Elle se borne à charger le gouvernement de régler, par décret, le fonctionnement et la comptabilité du nouveau compte.

IV. — La loi du 30 avril 1921, art. 34, a prescrit, « pour *tous* les services spéciaux effectuant des opérations d'achat ou de vente de marchandises », la rédaction, « en fin d'année, d'un bilan général, accompagné d'un inventaire détaillé. Ces documents seront publiés dans le courant du premier trimestre de l'année suivante ». — De plus, à partir de 1922, le ministre des finances devra « publier, chaque trimestre, au *Journal officiel*, un tableau indiquant le total des opérations de recettes et de dépenses de toute nature effectuées par le Trésor au cours du trimestre précédent ». Un titre spécial sera consacré aux *comptes spéciaux* (loi du 30 avril 1921, art. 45).

Les résultats financiers de ces comptes spéciaux ouverts pendant la guerre ont été si malheureux et parfois si scandaleux que le Parlement a décidé de les supprimer le plus possible et le plus vite possible (loi du 30 avril 1921, art. 36, 37, 38).

§ 4. — De l'assignation des fonds d'emprunt à des dépenses extraordinaires.

I. — Le recours à l'emprunt est exceptionnel dans les finances publiques : les dépenses doivent, en principe, être payées avec des recettes proprement dites, c'est-à-dire, dans les Etats modernes, surtout avec les produits de l'impôt. Si, à titre exceptionnel, un emprunt est émis pour couvrir une dépense déterminée, il faut éviter que les fonds d'emprunt soient détournés de leur destination et employés à couvrir des dépenses autres que celles pour lesquelles a été accordée l'autorisation d'emprunter. D'où le principe fondamental suivant : *les ressources d'emprunt sont assignées à une dépense déterminée*. C'est une exception *justifiée* à la règle générale de la non assignation des recettes publiques. *Naturellement, on suppose résolue affirmativement la question de savoir si*

le recours à l'emprunt pour telle dépense est légitime (v. la *théorie des emprunts publics*) [1].

A vrai dire, il n'y a pas recette proprement dite : l'emprunt est une *anticipation* de recettes ; c'est une *entrée* de caisse.

La question en examen ne doit pas être confondue avec celle étudiée plus haut (v. *supra*, p. 84) de l'assignation de recettes publiques pour la garantie d'un emprunt public. Ici il s'agit non pas de garantir le service de l'emprunt (intérêts et amortissement), mais de veiller à l'emploi correct des fonds empruntés.

Le procédé de comptabilité adopté en *France* pour assurer l'affectation des fonds d'emprunt aux dépenses extraordinaires spéciales pour lesquelles l'autorisation d'emprunt a été accordée est le *compte spécial*, s'il s'agit d'*une* ou de *quelques* dépenses déterminées. On décrit, dans des *comptes spéciaux*, en dehors du budget, les opérations de recettes et de dépenses. En France, on ouvre ordinairement deux comptes spéciaux, l'un pour les *produits de l'emprunt*, l'autre pour la *dépense*.

Le *compte spécial de l'emprunt* contient, au *crédit*, les produits de l'emprunt ; au *débit*, les prélèvements effectués au profit du compte spécial de la dépense. — Le *compte spécial de la dépense* contient, au *crédit*, les prélèvements effectués sur le compte spécial de l'emprunt ; au *débit*, les paiements effectués pour les dépenses extraordinaires.

Le *budget extraordinaire* est employé au lieu du *compte spécial* s'il s'agit d'un *nombre important* de dépenses extraordinaires. Le budget extraordinaire n'est donc qu'un compte spécial étendu.

II. — Les comptes spéciaux *de cette catégorie* et les budgets extraordinaires soulèvent deux questions bien distinctes que l'on confond souvent : 1° Dans quels cas faut-il recourir à l'emprunt pour couvrir une dépense publique ? Qu'est-ce qu'une *dépense extraordinaire* ? Ce problème n'est pas un problème de comptabilité : c'est une question qui intéresse la *théorie des dépenses* et celle *du crédit public* ; — 2° en supposant que l'on se trouve dans une hypothèse où le recours à l'emprunt est justifié, le procédé de comptabilité, appelé *compte spécial* ou *budget extraordinaire*, est-il le meilleur moyen d'assurer le contrôle de l'affectation des ressources d'emprunt aux dépenses extraordinaires pour lesquelles l'emprunt a été autorisé ?

Ces deux problèmes, *tout à fait distincts*, sont ordinairement confondus, parce que, *en France*, la question du recours à l'emprunt est *pratiquement* posée sous la forme de l'ouverture d'un compte spécial ou d'un budget extraordinaire. On attaque parfois l'ouverture d'un compte

1. G. Jèze, *Cours de Sc. des finances*, 6e édition, 1921, I, *Les dépenses publiques* ; *le crédit public*, p. 240 et s.

spécial ou d'un budget extraordinaire par des arguments qui sont dirigés non pas contre le procédé de comptabilité (compte spécial ou budget extraordinaire), mais contre le recours à l'emprunt pour telle ou telle dépense déterminée.

Examinons *uniquement* la question de comptabilité [1].

III. — Si le contrôle sur l'emploi des crédits extraordinaires était sérieux, les comptes spéciaux de cette catégorie, aussi bien que le budget extraordinaire, non seulement ne présenteraient pas d'inconvénient, mais seraient très avantageux, comme moyen d'assurer l'affectation des fonds d'emprunt. En fait, l'insuffisance du contrôle parlementaire et administratif est le point faible du mécanisme, tel qu'il fonctionne actuellement en France.

La tentation est irrésistible, pour les administrations, de faire payer sur les fonds d'emprunt et de passer au compte spécial ou au budget extraordinaire une partie des dépenses normales et courantes. Les prétextes ne manquent jamais et les justifications les plus séduisantes sont toujours présentées. — En d'autres termes, le procédé de comptabilité sert pratiquement à tourner la règle d'après laquelle les dépenses normales doivent être couvertes par des recettes normales. A cet égard, le budget extraordinaire est plus dangereux que le compte spécial, par ce fait même qu'il contient une longue liste de dépenses extraordinaires, dans laquelle on peut toujours glisser des dépenses pour lesquelles le recours à l'emprunt n'est pas justifié.

La loi du 31 juillet 1920, art. 60, a créé un *budget extraordinaire*, auquel il était pourvu au moyen de ressources exceptionnelles énumérées par la loi et parmi lesquelles figuraient des ressources d'emprunt. Ce budget extraordinaire contenait une foule de dépenses qui n'avaient pas le caractère de dépenses pouvant être légitimement couvertes par l'emprunt : dans sa partie abusive, ce budget extraordinaire n'était qu'un expédient pour faire apparaître, aux yeux du Parlement et du pays, le budget ordinaire en équilibre. — Les dangers de ces budgets extraordinaires ne sauraient être exagérés. Il est nécessaire que le Parlement exerce un contrôle très rigoureux sur les opérations de ces budgets.

La loi du 31 juillet 1920 a créé aussi un *budget spécial des dépenses recouvrables sur les versements à recevoir en exécution des traités de paix* (art. 140 et suiv.). En attendant les versements par l'Allemagne des sommes dues par elle et mises à sa charge par le traité de Versailles de 1919, il est pourvu aux dépenses des réparations de guerre au moyen des ressources d'emprunt.
Le contrôle exercé sur ces opérations est le même que le contrôle exercé sur les opérations budgétaires en général (art. 140, alinéa 2). — Les dangers sont ceux signalés pour le budget extraordinaire.

Le résultat pratique des abus commis sous le couvert du *compte spécial*, du *budget extraordinaire* ou du *budget spécial*, est trop souvent

1. Pour la question des *dépenses extraordinaires* et du recours à l'emprunt, voyez G. Jèze, *Cours de Sc. des finances*, 6e édition, 1921, I, *Les dépenses publiques*; *Le crédit public*, p. 240 et s.

l'installation du déficit chronique dans les finances publiques. En France, les abus sont graves. La solution est, non pas du côté de la suppression *absolue* des comptes spéciaux, du budget extraordinaire ou du budget spécial, mais du côté du renforcement du contrôle parlementaire et administratif.

IV. — Le Parlement français s'est préoccupé, récemment, d'organiser un contrôle parlementaire *efficace* des comptes spéciaux, du budget *extraordinaire* et du *budget spécial.*

1° La loi de finances du 12 août 1919, art. 26, décide que seront annexés à chaque projet de loi portant fixation du budget d'un exercice, l'énumération des services spéciaux du Trésor et des comptes spéciaux de divers services publics, ainsi que l'état de développement de ces services et comptes pendant l'année qui aura précédé le dépôt du projet, et leur situation au 1er janvier de l'année en cours ». — Les projets de budget pour 1920 et pour 1921 contiennent quelques renseignements — d'ailleurs très vagues et très insuffisants — sur ces comptes spéciaux.

2° La loi du 30 avril 1921, art. 45, ordonne la publication périodique, chaque trimestre, d'un tableau des recettes et dépenses du Trésor comprenant les opérations des comptes de services spéciaux et aussi les opérations de trésorerie (emprunts, etc.). C'est une réforme excellente.

3° Le *projet* de budget pour 1922 a proposé de *supprimer* le budget extraordinaire.

§ 5. — De l'assignation de recettes au moyen de la personnification juridique d'un service public.

Parfois, la loi organise, pour un service public, un patrimoine particulier ; elle assigne des recettes pour couvrir les dépenses du service ; il y a une gestion financière à côté de celle de l'Etat ; des sources de recettes sont séparées du fonds commun ; plus exactement, elles sont complètement enlevées à l'Etat, elles cessent d'être des recettes de l'Etat.

Au point de vue juridique et financier, il faut distinguer entre la *personnification* d'un service et l'attribution à un service de *l'individualité financière.* La différence essentielle consiste en ce fait que seul le service personnifié a un patrimoine distinct de celui de l'Etat. En droit public *français*, c'est un *établissement public* proprement dit [1]. — Sans doute, le service doté de l'individualité financière a, comme le service personnifié, un budget, un ordonnateur, un payeur, des comptes. Il n'a pas de patrimoine propre ; ses recettes, ses dépenses sont des recettes et des dépenses de l'Etat ; les bonis du service sont versés au Trésor de l'Etat, de sorte que les déficits sont couverts par le Trésor de l'Etat. Ce

1. G. JÈZE, *Les Principes généraux du droit administratif*, 3e édition, 1922, p. 272 et s.

n'est pas un *établissement public* au sens du droit public *français*.

La personnification d'un service public aboutit à une assignation de recettes. Est-ce à dire que, pour ce motif, la personnification des services publics doive être condamnée dans tous les cas et sans autre forme de procès ?

I. — La personnification d'un service public n'est pas sans *avantages* :

1° Elle est de nature à attirer les libéralités. On ne donne guère à l'Etat, parce qu'on n'est pas sûr que la libéralité sera employée suivant les intentions du donateur. On donnera plus volontiers à une institution d'assistance ou à un établissement scientifique ou artistique, voués à une tâche spéciale, si on les sait capables de conserver à leur destination les biens attribués par le donateur. Et justement, la personnification écarte cette règle de la non assignation des recettes, qui est de nature à effrayer les donateurs.

2° Le patrimoine ainsi créé pourra être mieux utilisé, mieux administré ; le service public ayant plus d'indépendance sera mieux cantonné dans sa mission spéciale et plus en dehors de la politique.

3° Enfin, le service, étant assuré de profiter des économies qu'il réalise, est incité à l'ordre et à l'économie. Avec des crédits inscrits au budget général de l'Etat, le service s'efforce de les dépenser intégralement : les économies qu'il effectuerait ne seraient-elles pas absorbées par d'autres services moins économes ?

II. — Par contre, la personnification d'un service public a des *inconvénients* :

1° Les pouvoirs publics de l'Etat ont plus de difficulté pour opérer des réformes dans le service rendu autonome. Et cela peut perpétuer des routines et des abus ; d'ailleurs, cela constitue un obstacle aux réformes précipitées, qui peuvent avoir des conséquences financières très graves.

2° L'unité budgétaire est brisée ; l'importance relative des dépenses publiques n'apparaît plus avec la même netteté, dès que *toutes* les dépenses ne sont pas examinées toutes à la fois et que, pour couvrir les dépenses d'un service déterminé, on ne se borne pas à puiser dans le fonds général de l'ensemble des recettes publiques, mais qu'on prend en considération les recettes effectuées par ce service.

III. — Ceci posé, les services publics qui correspondent à certains besoins spéciaux : assistance publique, beaux-arts, instruction publique, etc., peuvent certainement invoquer les considérations touchant les avantages de la personnification : encouragement aux libéralités, exclusion des politiciens dans la gestion du service, prime aux économies. Les inconvénients existent, mais sont peu graves ; et, tout compte

fait, il se peut que les avantages l'emportent. — Il va de soi, d'ailleurs, que ces avantages et inconvénients de la personnification doivent être examinés et pesés pour chaque service ; ils peuvent varier en intensité d'un service à un autre.

Dans les Etats modernes, il est des services publics pour lesquels le problème de la personnification se pose avec une insistance de plus en plus grande. Ce sont les *services industriels*, en particulier, le service des postes, télégraphes et téléphones, et le service des chemins de fer, lorsqu'ils sont exploités par l'Etat [1]. — Le développement du commerce, de l'industrie, la plus grande culture intellectuelle, ont pour conséquences un accroissement prodigieux des correspondances. des déplacements et des transports ; et aussi un accroissement des exigences du public ; celui-ci veut être servi vite et bien. Il en résulte nécessairement une augmentation du personnel et du matériel, une transformation de l'outillage, c'est-à dire des dépenses. L'intérêt social exige que ces dépenses soient faites. Elles répondent à des besoins sociaux essentiels, à des nécessités intellectuelles et morales légitimes ; elles favorisent les progrès de l'industrie, du commerce, de l'agriculture, en un mot, de toutes les branches de l'activité nationale. Enfin, les intérêts fiscaux sont en jeu : à une industrie nationale prospère correspondent des recettes budgétaires plus élevées. — Les dépenses de matériel ou de personnel des postes ou des chemins de fer ne sont pas des dépenses improductives : toute dépense utile faite pour le développement du service postal, télégraphique, téléphonique ou des chemins de fer est grosse de profits matériels et moraux. — La conclusion, c'est que l'Etat, chargé d'un service industriel, doit faire les dépenses, *toutes* les dépenses nécessitées par les besoins du service.

Ceci posé, la non-assignation des recettes aboutit, pour ces services, à des inconvénients graves : 1° La non-assignation des recettes constitue une gêne pour la bonne gestion du service. Supposons que les recettes et les dépenses du service soient confondues avec les recettes et dépenses des autres services publics. Si, à un moment donné, il y a quelque difficulté pour équilibrer le budget général, s'il y a des économies à faire, s'il faut supprimer ou ajourner des dépenses, les services industriels productifs de revenus en subissent le contre-coup, tout comme les services improductifs. Faute d'une affectation des recettes, les dépenses de ces services vont être réduites. Et c'est surtout au moment des crises économiques, c'est-à-dire lorsque le développement des services industriels (postes, télégraphes, téléphones, chemins de fer) sera le plus nécessaire pour remédier à la crise, que l'on fera des économies. L'assignation des recettes au service fait disparaître ce danger ; — 2° Il est des services industriels dont les recettes subissent, d'une année à l'autre, des fluctuations considérables, se chiffrant par dizaines de millions. Tel est,

1. Cpr. sur ce point Georges Michel, *De l'unité budgétaire considérée dans ses rapports avec les services industriels de l'Etat*, dans l'*Economiste français*, 22 avril 1899 ; — Jèze, *Moyens de Gestion financière des entreprises industrielles de l'Etat*, dans la *Revue de Science et de Législation financières*. 1905, p. 750 et s., et *Le Budget*, p. 323 et s. ; — Alcindor, *l'Autonomie financière des Postes, télégraphes et téléphones*, dans la *Revue de Sc. et de Lég. fin.*, 1910, p. 443 et s. ; — P. Baudin, le *Budget et le Déficit* 1910, p. 209 et s. — Voyez aussi les propositions et rapports des députés Steeg (1910), Ch. Dumont, Besnard (1911) dans la *R S. L. F* 1910, p. 460 et s. ; 1911, p. 111 et s. ; le projet de loi du 27 février 1920 (*Chambre*, 1920, n° 416), concernant la réforme financière du service des postes et télégraphes.



par exemple, le service des chemins de fer. Quels contre-coups ces fluctuations sont susceptibles de produire sur l'équilibre budgétaire, sur les disponibilités du Trésor ! Avec l'affectation des recettes et la personnification du service, ce danger disparaît encore.

Ces considérations sont puissantes. Et pourtant l'affectation, même pour les services industriels, n'a pas que des avantages. L'assignation de recettes au moyen de la personnification des services peut faciliter le gaspillage financier. Pour un service industriel productif de revenus abondants, l'assignation des recettes contribue à affaiblir le contrôle dans l'examen de l'utilité des dépenses du service. « Pourquoi marchander les crédits, dira-t-on, pourquoi restreindre les dépenses, puisque le service donne des bénéfices considérables ! » On est ainsi amené à consentir des dépenses inutiles ou qui pourraient être ajournées sans inconvénient, à un moment surtout où les autres services publics ont besoin de larges crédits. — Il convient donc, dans l'organisation de la spécialisation des recettes d'un service, de prendre des précautions contre ces abus possibles.

Somme toute, la personnification d'un service public ne doit avoir lieu qu'après en avoir pesé attentivement, *pour le service public en question et pour un pays donné,* les avantages et les inconvenients. Elle ne doit intervenir que pour des *exploitations publiques très importantes* : chemins de fer, postes, télégraphes, téléphones, etc. Il faut l'écarter pour les petites exploitations publiques ou les services publics non industriels.

D'ailleurs, la nécessité d'une présentation specialisée des resultats de l'exploitation existe pour toutes les exploitations publiques, grandes ou petites. Il est indispensable au contrôle financier que le Parlement soit régulièrement saisi de documents faisant connaître, pour chaque exploitation publique, ses dépenses et ses recettes, et, d'une manière générale, sa situation financière. Cet exposé, même s'il n'a qu'un caractère de renseignement, rend possible un contrôle qui peut être très efficace. Mais ceci est une autre question.

II

En *France* [1], la personnification a beaucoup été pratiquée pour des services correspondant à des besoins particuliers de groupes d'individus : assistance, enseignement. On peut se demander si l'on n'en a pas abusé [2]. — On a, en 1911, organisé la spécialisation des recettes

1 Pour la personnification des services publics à l'étranger, voyez Jèze, *Le Budget*, p. 326 et s. — Engelhard, *L'autonomie budgétaire des exploitations industrielles de l'Etat.* — En ce qui concerne l'administration des chemins de fer de l'Etat en *Prusse*, E. Fochier, *L'exploitation des chemins de fer par l'Etat en Allemagne*; Wathelet, dans *R. S. L. F.*, 1904, p. 389 et s. ; — *Belgique*, voyez la *R. S. L. F.*, 1911, p. 112 et s. ; — Devys, *Les chemins de fer de l'Etat belge*, Paris 1910 (thèse) ; — pour les chemins de fer de l'Etat en *Italie* : Tajani, *The Railway situation in Italy*, dans *Quart. Journ. of Econ.*, 1909, p. 618 et s. — Amoroso, *Le condizioni ed i resultati dell' esercizio ferroviario di Stato in Italia*, Rome, 1912 ; — Flora, *Manuale della Scienza delle Finanze*, 6e édition, 1921, p. 173 et s. avec les études citées par lui, p. 180. — Pour la *Suisse* (chemins de fer fédéraux). Gariel, *La centralisation économique en Suisse*, Paris Genève, 1913, tout le chapitre II. p. 151 à 396 (les chemins de fer féderaux), surtout pages 309 et s. ; p. 28 et s. ; Cpr. aussi Lichtervelde, *Les méthodes budgétaires d une democratie* (Suisse).

2 Le Ministère des Travaux publics a proposé la personnification d'un *Office des routes* avec affectation spéciale de certains impôts. Le Ministère des finances s'y oppose énergiquement. Rapport Varenne, Chambre, 27 janvier 1921, no 2059, p. 10 et s.

du *service des chemins de fer de l'Etat*, et dans une mesure moindre, du *service des Poudres*. — Le service des postes, télégraphes et téléphones n'est pas encore personnifié. Mais on a, dans ces dernières années, agité la question ; des propositions ont été faites dans le sens soit d'une personnification du service, soit d'une spécialisation des recettes [1].

I. — En ce qui concerne l'*instruction publique*, les personnifications sont très nombreuses : *Caisses des écoles* (loi du 28 mars 1882) ; — *Ecoles normales primaires* (loi du 19 juillet 1889) ; — *Universités* (loi du 10 juillet 1896) ; — *Conservatoire des arts et métiers* (loi du 13 août 1900, art. 32) ; — *Ecole nationale supérieure des mines* (loi du 13 avril 1900, art. 34) ; — *Institut national agronomique* (loi du 25 février 1901, art. 57) ; — *Caisse des recherches scientifiques* (loi du 14 juillet 1901) ; — *Ecole française d'Athènes* et *Ecole française de Rome* (loi du 31 mars 1903, art. 71) ; — *Ecole polytechnique* (l. 26 déc. 1908) ; — *Office de législation étrangère et de droit international* (l. 27 février 1912, art. 36) ; — *Office scientifique et technique des pêches maritimes* (l. du 31 décembre 1918, art. 10) ; — *Bibliothèque et musée de la guerre* (l. du 31 juillet 1920, art. 92) ; — *Institut des recherches agronomiques* (l. 30 avril 1921, art. 79), etc..

II. — *Chemins de fer de l'Etat* [2]. — Ce service a reçu, en 1911, après le rachat du réseau de l'Ouest (loi du 13 juillet 1908), un système financier fort intéressant de *spécialisation des recettes* et d'*autonomie financière*, (loi du 13 juillet 1911, art. 41 à 70). — On a voulu « assurer au réseau de l'Etat, agrandi, les moyens de se procurer les ressources indispensables, par l'acquisition de la personnalité civile [3] et de l'autonomie nécessaire à sa bonne administration ». — Jusqu'en 1911, le réseau de l'Etat avait eu un *budget annexe*, qui n'était qu'une partie du budget général de l'Etat : mais il n'y avait pas spécialisation des recettes : les excédents de dépenses ou de recettes du service étaient portés intégralement au budget général. — Dès lors, les dépenses de construction des lignes étaient payées avec les fonds du budget général de l'Etat. Ceci rendait difficile l'obtention des crédits parlementaires, malgré les nécessités résultant du développement du trafic. Il n'y avait pas de compte du capital engagé dans l'entreprise. — Il n'y avait pas non plus de fonds de réserve.

En 1911, certains voulaient constituer les chemins de fer de l'Etat, autant que possible — administration et finances — sur le modèle d'une

1. Sur ces propositions, voyez JÈZE, *Moyens de gestion financière des entreprises industrielles de l'Etat*, *op. cit.*, *R. S. L. F.*, 1905, p. 750 et s. ; — ALCINDOR, *op. cit.* ; BESNARD, *op. et loc. cit.* Voyez la note 1 de la page 99. — Projet de loi du 27 février 1920 sur la réforme financière des postes et des télégraphes (Chambre n° 416) ; rapport favorablé de M. Bringer (1920, n° 1042) ; rapport du 31 décembre 1920, n° 1998, p. 230 et s. — Le 23 avril 1912, une commission fut nommée pour étudier la question de l'autonomie administrative et financière des *manufactures nationales* de Sèvres, des Gobelins et de Beauvais. Un projet de loi a été adopté par la Chambre des députés le 28 décembre 1920 sur l'autonomie financière de la manufacture de Sèvres. Voyez Rapport de M. Pierre Rameil (4 février 1921, Chambre n° 2098, p. 90 et s.).

2. ET. COQUET, *L'organisation administrative et financière des chemins de fer de l'Etat*, dans *R. S. L. F.*, 1911, p. 537 et s.

3. La jurisprudence avait déjà reconnu au réseau de l'Etat une personnalité *juridique* distincte de celle de l'Etat (C. d'E., 10 décembre 1897, *Vergnioux*, *Rec.*, p. 778). Voyez JÈZE, note dans la *R. S. L. F.*, 1906, p. 54.

industrie privée. On ne l'a pas fait quant à l'*administration* : les tentatives d'*autonomie administrative* n'ont pas réussi : au point de vue administratif, la direction des chemins de fer de l'Etat, après 1911, est restée sans indépendance ; le directeur et le Conseil du réseau sont sous la dépendance étroite du ministre des travaux publics.

Au point de vue financier au contraire, la loi de 1911 a réalisé l'autonomie par la *spécialisation des recettes*.

1° Au lieu de verser *intégralement* ses recettes au budget général de l'Etat, l'administration des chemins de fer de l'Etat est autorisée à faire, sur ses recettes, un *prélèvement* de 3 0/0 au minimum en vue de la constitution d'un *fonds de réserve* (art. 47). Le réseau profite aussi de l'intérêt des fonds qui lui appartiennent et qui proviennent soit des diverses réserves, soit des ressources d'emprunt en attendant leur emploi.

2° Le réseau de l'Etat peut émettre lui même des emprunts sous forme d'obligations amortissables — *dans les conditions ordinaires, sans les privilèges attachés aux rentes sur l'Etat*, — en vue de faire face aux dépenses de premier établissement. Ainsi, pour construire des lignes, pour faire des travaux d'amélioration du matériel roulant ou des voies, il n'y a plus besoin de faire inscrire des crédits au budget général de l'Etat.

3° Pour parer aux dépenses imprévues et exceptionnelles de réfection ou de grosses réparations, il a été créé une *réserve d'exploitation* ; ainsi on n'est plus obligé de faire inscrire des crédits au budget général de l'Etat. Il n'est même plus nécessaire de s'adresser au Parlement : un décret d'ouverture de crédits suffit. La réserve se reconstitue chaque année grâce au prélèvement sur les recettes.

4° Grâce à la spécialisation des recettes, on a pu modifier la comptabilité, de manière à faire ressortir la situation financière du réseau et à dresser un bilan industriel. Désormais, apparaissent distinctement *a)* les *dépenses et recettes d'exploitation*, permettant de dégager le *produit net de l'exploitation* ; *b)* le compte d'établissement.

5° Toutefois, la spécialisation des recettes n'est pas poussée jusqu'au bout. Le produit net d'exploitation, une fois opéré le prélèvement, doit être versé au Trésor et doit figurer parmi les recettes de l'Etat. *Cette disposition a eu pour objet d'éviter le gaspillage qui pourrait résulter d'une autonomie financière complète.*

6° Pour empêcher le gaspillage et les imprudences de gestion, la loi de 1911 a estimé que le contrôle de l'administration financière devait être exercé, en principe, par le Parlement lui-même : ce sont donc les Chambres qui votent le budget du réseau (budget annexe), les crédits additionnels d'exploitation ; l'intervention des Chambres est nécessaire pour modifier les traitements, allocations, indemnités du personnel, les conditions d'avancement ou de retraite, lorsque la modification entraîne augmentation des dépenses ; elle est encore exigée pour l'émission des emprunts. — L'intervention du *ministre des finances* est exigée pour les réductions de tarifs de transport. — Le contrôle des dépenses engagées est prescrit comme dans les services publics. — Enfin le contrôle de la gestion financière est exercé par la Cour des comptes, l'inspection des finances et la commission de vérification des comptes des chemins de fer.

III. — *Service des poudres et salpêtres*. — La spécialisation des recettes n'a pas été poussée, pour ce service, aussi loin par la loi du 13 juillet 1911 (art. 32) [1]. — L'Etat a le *double* monopole de la *fabrication* et de la *vente*.

1. André Bosc, *Le Service des poudres et salpêtres*, dans la *R. S. L. F.*, 1912,

Jusqu'en 1911, les dépenses et les recettes du service des poudres étaient inscrites purement et simplement au budget général de l'État ; d'ailleurs, aucun groupement logique n'était fait des dépenses et des recettes du service, qui permît de suivre les résultats de la gestion industrielle ; le morcellement des éléments était tel que le Parlement ne pouvait pas exercer sérieusement son contrôle ; il votait sans savoir. — De plus, très étroitement lié par l'obligation de demander au Parlement tous ses crédits, le service des poudres ne pouvait faire ses achats aux époques les plus favorables, ni entreprendre les travaux d'amélioration en temps opportun. — Enfin, il n'existait aucun compte de premier établissement, sans lequel il n'y a pas de bilan sérieux : les dépenses en capital étaient effectuées avec les crédits du budget général de l'Etat. — Aucun fonds de réserve, aucun fonds de roulement n'étaient constitués. — Dans ces conditions, l'exploitation industrielle était très défectueuse, sans qu'on pût se rendre un compte exact de la gestion.

Pour l'améliorer, la loi de 1911 a prescrit une série de mesures. Disons tout de suite qu'on n'a fait qu'une réforme incomplète.

1° Désormais, on dresse un *compte d'exploitation*, sous la forme d'un *budget annexe*, faisant apparaître les *dépenses* et les *recettes* du service (art. 32).

2° Il y a une certaine spécialisation des recettes (art. 36) : le service fait recette des ventes des poudres aux départements ministériels consommateurs (guerre, marine, ministère des finances), des ventes des sous-produits de la fabrication, des matières inutilisées ou du matériel usé et hors de service. — Ici il faut observer que le prix de la vente des poudres au *public* comprend non seulement le prix de revient et le bénéfice normal, mais aussi *l'impôt* sur les poudres. — Avant la guerre de 1914, le prix de vente dépassait de plus de 175 0/0 le prix de fabrication. Il ne peut être question d'attribuer cette recette au service des poudres. Ce n'est même pas le service des poudres qui fait les ventes : c'est le ministère des finances (administration des contributions indirectes). Dès lors, le budget des recettes du Service des poudres ne contient pas d'article relatif au produit de la *vente aux particuliers* ; il y a un article relatif à la vente au ministère des finances.

3° Un *fonds des approvisionnements généraux* est constitué avec les approvisionnements de toute nature et les produits fabriqués ou en cours de fabrication ; ce fonds constitue, en réalité, un fonds de roulement [1], mais avec une comptabilité plus compliquée.

Voilà la réforme. — Il n'y a pas organisation de fonds de *réserve* ; ni *pouvoir d'emprunter* ; ni pouvoir d'*ouvrir par décret des crédits*. Il faut donc, pour toutes les dépenses, s'adresser au Parlement. Tout déficit est couvert par un crédit budgétaire. — La Chambre des députés avait organisé tous les éléments normaux de fonctionnement ; le Sénat s'y est opposé, de peur de diminuer le contrôle et d'encourager le gaspillage.

p. 5 et s. ; — V. aussi la notice parue dans le *Bulletin de St. et de Lég. comparée*, 1918, II, p. 109 et s.

1 Pendant la guerre de 1914-19, le fonds fut porté *temporairement, pour les besoins de la guerre*, de 15 millions (l. 1911) à 80 millions (l. 30 juin 1916, art. 11) et à 350 millions de fr. (l. 29 sept. 1917, art. 20) au moyen d'*avances du Trésor*.

Section III

De l'indépendance des pouvoirs publics dans la détermination des sources de recettes.

Les autorités publiques de l'Etat ont-elles un pouvoir discrétionnaire dans la fixation des sources de recettes ? Peuvent-elles s'adresser, dans la mesure qui leur semble le plus convenable, à telle ou telle source de recettes : impôt, emprunt, aliénation, etc. ? — Leur est-il permis, lorsqu'elles ont choisi une source de recettes, d'en déterminer librement les conditions : choix de la matière imposable, quotité de l'impôt, conditions de répartition, etc. ? — Peuvent-elles décider, *d'une manière irrévocable*, que, pendant une période de temps déterminée ou même pour toujours, telle source de recettes ne sera pas employée ; que, pour telle source de revenus, la perception se fera d'une certaine manière ; ou, ce qui revient au même, peuvent-elles accorder irrévocablement, pour l'avenir, des exemptions d'impôt ?

I

Ces problèmes ne se posent pas partout de la même manière.

Il convient, en premier lieu, de distinguer suivant qu'il s'agit d'un Etat unitaire ou d'un Etat fédéral. Dans les *Etats fédéraux*, la Constitution fédérale détermine les pouvoirs financiers respectifs des autorités des Etats particuliers et de l'Etat fédéral. Il y a un partage de compétences, qui vient limiter les pouvoirs aussi bien des législatures d'Etat que du Parlement fédéral.

D'autre part, dans les *Etats unitaires comme dans les Etats fédéraux*, une *constitution rigide* peut avoir inscrit une limitation aux pouvoirs financiers du Parlement.

I. — *Au point de vue juridique*, un Parlement, qui n'est lié par aucune constitution rigide, a toute indépendance, en ce qui concerne la détermination des sources de recettes. C'est l'indépendance qui appartient nécessairement à une génération de régler ses sources de recettes de la manière la plus conforme à ses intérêts et à l'idée qu'elle se fait de la justice. Ces intérêts se modifient à tout moment ; la notion de justice est également une idée changeante. Comment une génération pourrait-elle être liée à une politique financière, à un régime fiscal contraire à ce qu'elle estime être son intérêt et à son idéal de justice ?

Les lois d'impôt sont des lois proprement dites ; ce sont des règles générales, dominées par des idées d'opportunité et de justice. Le Par-

lement d'une époque donnée est l'organe institué pour donner leur expression juridique à ces idées relatives d'opportunité et de justice. — Il suit de là qu'un Parlement ne peut pas décider, d'une manière obligatoire pour les Parlements à venir, qu'un impôt sera perçu dans certaines conditions immuables pendant un certain temps ou à toujours. En particulier, il ne peut pas être décidé qu'une exemption d'impôt sera maintenue indéfiniment.

II. — Dans les *pays à constitution rigide*, ne convient-il pas d'inscrire, dans la Constitution, des limitations aux pouvoirs des Chambres quant à la détermination des sources de recettes? C'est une question politique et financière.

La limitation des pouvoirs financiers du Parlement par une constitution rigide peut être une bonne chose. Cela ne crée pas un obstacle insurmontable à la modification du système fiscal. C'est simplement un frein aux caprices des Assemblées. En revisant la Constitution, on pourra mettre les principes généraux en harmonie avec les besoins nouveaux et les idées nouvelles. Or, un frein n'est-il pas nécessaire dans les Etats démocratiques, où les députés, se préoccupant trop de leur réélection, cherchent à flatter et à favoriser les classes sociales qui peuvent assurer leur succès électoral.

Certains estiment qu'un résultat analogue peut être obtenu au moyen du *referendum*. Les lois d'impôts ou d'emprunt, disent-ils, devraient n'être exécutoires qu'après avoir été approuvées par le corps électoral, ou pouvoir être frappées de *veto* suspensif par une pétition nationale signée par un certain nombre d'habitants ou d'électeurs. — Certains préfèrent même le referendum au système des limitations constitutionnelles. Il est, disent-ils, plus souple et en même temps plus efficace : la limitation constitutionnelle n'a de valeur que si on donne au Chef de l'Exécutif un pouvoir de veto, ou mieux si un tribunal peut annuler ou écarter les lois d'impôt entachées d'inconstitutionnalité. Or, l'organisation de pareilles sanctions n'est pas à la portée de tous les Etats. Le droit de veto suppose un chef de l'Exécutif très puissant, ce qu'il est difficile de concilier avec des institutions libérales. Quant à la sanction juridictionnelle, elle n'est possible que si les citoyens du pays où elle est instituée ont un respect profond de la légalité et des juges : l'opinion publique doit être prête à soutenir l'Exécutif et les juges dans les conflits possibles avec la législature ; les juges doivent être à l'abri de tout soupçon de partialité de classe.

III. — Dans les *Etats fédéraux*, la délimitation des pouvoirs respectifs des législatures des Etats et de la législature fédérale est un problème essentiellement politique et financier, dont la solution dépend, en grande partie, des conditions historiques dans lesquelles s'est constitué l'Etat fédéral considéré et du degré de centralisation auquel il est arrivé.

Sous ces réserves, on peut constater, dans les Etats fédéraux moder-

nes [1], une double tendance, suivant qu'il s'agit des *impôts*, ou des *emprunts* :

a) *Impôts*. — Jusqu'à la grande guerre de 1914-19, on réservait les *impôts* de consommation (en particulier, les douanes), — rarement l'impôt sur le revenu global ou l'impôt sur les successions, — à la législature fédérale pour les besoins fédéraux ; presque tous les impôts directs (foncier, sur les maisons, industriel, sur le revenu, etc.) étaient abandonnés aux législatures des Etats pour les besoins des Etats particuliers. — En effet, un impôt de douane n'a pas toujours un but fiscal : il a aussi pour but de protéger l'industrie et l'agriculture nationales. La législature fédérale est la mieux placée pour défendre ces intérêts. En même temps, les droits de douane supposent une uniformité qui est exclusive du droit des législatures d'Etats. — Par contre, l'impôt sur le revenu convient mieux, semble-t-il, à la législature fédérale qu'aux législatures d'Etat : il suppose une évaluation préalable des revenus ; or, les biens des ressortissants d'un Etat fédéral ne sont pas cantonnés dans un Etat particulier : ils sont dispersés dans le territoire fédéral. Attribuer l'impôt sur le revenu aux Etats particuliers, n'est-ce pas s'exposer à des conflits entre Etats et à des doubles impositions [2] ?

Depuis la guerre de 1914-19, les Etats fédéraux, tout en conservant les impôts de consommation, ont créé de nombreux impôts *directs* fédéraux. Ceci s'explique : 1° par les besoins formidables de ressources fédérales, amenés par la guerre et la liquidation financière de la guerre ; — 2° par la centralisation politique encouragée par les événements de guerre ; — 3° par la supériorité de la compétence technique et des moyens des agents fédéraux, ainsi que par leur impartialité plus grande (impôt de succession, impôt sur le revenu) ; — 4° par le développement des grandes sociétés financières, commerciales et industrielles, dont l'activité s'étend sur le territoire fédéral tout entier.

b) En ce qui concerne les *emprunts*, on tend à donner à la législature fédérale des pouvoirs discrétionnaires et à limiter, au contraire, les pouvoirs des législatures d'Etats. D'une part, l'emprunt est moins nécessaire aux Etats particuliers qu'au gouvernement fédéral ; et, d'autre part, un double pouvoir illimité d'emprunter risquerait d'affaiblir à la fois le crédit de l'Etat fédéral et celui des Etats membres [3].

II

En *législation financière positive*, la plus grande variété existe, quant à l'étendue des pouvoirs des Parlements de déterminer les sources du revenu public de l'Etat. On peut distinguer deux groupes : 1° les pays où les pouvoirs financiers du Parlement ne subissent aucune limi-

1. Flora, *Le finanze degli Stati composti*, Turin, 1900 ; — Seligman, *Essais sur l'impôt* (éd. fr. coll. Jèze), Paris, 1914, II, chapitre XII (p. 92 à 110) : *Relations entre les finances d'Etat et les finances fédérales*.

2. Daniels, *Introduction au système financier des Etats-Unis*, dans *R. S. L. F.*, 1903, p. 143 et s. ; — Gaston Jèze, *L'impôt sur le revenu aux Etats-Unis de l'Amérique du Nord*, dans *R. S. L. F.*, 1914, p. 5 et s. — Seligman, *L'impôt sur le revenu*, éd. fr. 1913, p. 584 et s.

3. E. Ludlow Bogart, *Die Finanzverhaeltnisse der Einzelstaaten der Nordamerikanischen Union*, Iéna, 1897 ; — Jèze, *Cours de Sc. des finances*, 6e édit., 1921, Les *Dépenses publiques, le Crédit public*, p. 284 et s.

lation constitutionnelle ; — 2° les pays dont la constitution rigide détermine les pouvoirs des Assemblées en matière de recettes.

I. — En *France* [1], d'après l'opinion générale, les pouvoirs financiers des Chambres ne sont pas limités par la Constitution ; les lois de 1875 ne règlent pas l'étendue des pouvoirs du Parlement dans la détermination des sources de revenus.

Toutefois, d'après certains, la Déclaration des droits de 1789 aurait encore aujourd'hui le caractère constitutionnel et s'imposerait *juridiquement* aux Chambres. Or, la Déclaration des droits de 1789 contient des prescriptions touchant l'impôt.

1° D'après certains, les pouvoirs du Parlement français *en matière d'impôt* seraient limités constitutionnellement par l'obligation de respecter le *principe d'égalité*. Il y aurait là une règle dont l'observation serait requise à peine d'inconstitutionnalité de la loi. — D'après la majorité des auteurs, le principe de l'égalité est simplement une règle de morale politique, mais non un précepte juridique obligatoire pour le Parlement.

Pratiquement, la question a été examinée en France à propos du problème de la proportionnalité ou de la progressivité de l'impôt. Les adversaires de la progressivité ont soutenu que le Parlement, en introduisant dans la législation fiscale la progressivité, avait violé la règle constitutionnelle de l'égalité.

En réalité, à mon avis, cette discussion n'a aucun intérêt *juridique* : la Déclaration des droits n'a pas le caractère constitutionnel ; dès lors, le problème de la progressivité de l'impôt est une question purement économique, financière, politique et sociale ; à ces divers points de vue, on peut se demander si c'est la progressivité ou la proportionnalité qui viole la règle de l'égalité. Quelle que soit la réponse, aucun principe constitutionnel ne s'oppose à ce que la solution adoptée soit inscrite dans la législation positive par une *loi ordinaire*.

2° D'après certains, le Parlement français [2] ne pourrait pas juridiquement supprimer une *exemption* d'impôt accordée expressément *à toujours* par une loi. En tout cas, il ne pourrait pas la supprimer pour les individus à qui il l'aurait promise par une clause inscrite soit dans le contrat approuvé par l'autorité législative, soit dans la loi d'autorisation.

La question a été longuement discutée, à plusieurs reprises, soit à propos d'*impôts coloniaux* [3], soit à propos de l'*impôt sur la rente*.

1. Pour l'*Angleterre*, voyez Jèze, *Le Budget*, p. 332 et s.

2. En *Angleterre*, le *Finance* (n° 2) *Act* 1915, section 47, a autorisé la Trésorerie à émettre des emprunts de guerre, exempts d'impôt *présent* et *futur*, à condition que le porteur ne soit ni domicilié ni résidant habituellement en Angleterre.

3. La question des exemptions *futures* d'impôts *coloniaux* a été examinée par le Conseil d'Etat au contentieux, dans l'affaire *Legros et Humblot* (21 juillet 1911). L'exemption future a été déclarée *légale* par le Conseil d'Etat. La Chambre des députés, au contraire, l'a déclarée illégale (à l'unanimité et avec l'acceptation du gouvernement) (Séance du 23 décembre 1912). Voyez G. Jèze, *Les exonérations temporaires d'impôt*, dans *R. S. L. F.*, 1912, p. 253 et s. et 1913, p. 33 et s.

En ce qui concerne la rente, d'une part, la loi du 9 vendémiaire an VI, article 98, porte que le tiers de la dette publique conservé en inscriptions est déclaré « exempt de toute retenue présente et *future* [1] ». D'autre part, toutes les fois que l'Etat a emprunté, un article de la loi autorisant l'emprunt a promis l'immunité d'impôt de la rente [2]. — La liberté des Parlements, dit-on, est donc doublement liée : d'abord, par la loi de l'an VI, article 98 ; ensuite, par les nouvelles promesses faites par le législateur aux rentiers.

L'argumentation n'est pas très solide. La question est résolue par la question. Est-il vrai tout d'abord que le législateur de l'an VI ait promis l'exemption ? Il a promis qu'aucune « retenue » ne serait opérée ; mais, à cette époque, « retenue » signifiait réduction des intérêts ou du capital. — D'ailleurs, une exemption perpétuelle rentrait-elle dans sa compétence ? — Il est très vrai que divers parlements, en autorisant des emprunts, ont promis l'exemption. Mais ils n'ont jamais promis l'exemption *future, à tout jamais*. — De plus, s'ils l'avaient promise, cela n'excédait-il pas leurs pouvoirs ? *Juridiquement*, une *loi* votée par un parlement ne peut pas lier les parlements à venir, parce qu'une génération ne peut pas interdire aux autres générations le recours à certaines sources de recettes. Et ce qui ne peut pas être fait par une *loi*, le gouvernement ne peut pas davantage le faire par un *contrat*. La clause, en tant qu'elle vise l'exemption *actuelle*, *pour le présent*, est parfaitement valable ; mais la promesse de ne pas toucher *dans l'avenir* à l'exemption est nulle juridiquement et d'une nullité d'ordre public.

La thèse contraire confond la question de droit avec le problème *politique* et d'*opportunité* que soulève l'impôt sur la rente. Il n'est pas, en effet, contradictoire de dire, d'une part, que le Parlement a le *droit* d'imposer la rente, malgré une clause promettant l'exemption future d'impôt, et de soutenir, d'autre part, que l'intérêt *politique* et le souci du crédit public exigent qu'on respecte un engagement nul juridiquement. — En mai 1908, en mars 1909 et le 2 décembre 1913 [3], la Chambre des députés a voté l'impôt sur la rente française, nonobstant les lois de l'an VI, de 1894, de 1902, etc. ; elle a affirmé ainsi le principe de l'indépendance du Parlement dans la fixation de l'impôt.

II. — Il est des Etats dans lesquels une Constitution rigide limite les pouvoirs du Parlement en matière de fixation des recettes.

1. V. G. JÈZE, *Cours de Science des finances*, 6e édition, 1921, *Les dépenses et le crédit public*, p. 295 et s.
2. Ex : en 1878, lors de la création de la rente 3 0/0 amortissable ; en 1894 et en 1902, lors des conversions de la rente. A toutes ces époques, il a été déclaré, par un article de la loi autorisant l'émission des nouveaux titres, que « tous les privilèges et immunités attachés aux rentes sur l'Etat sont assurés aux rentes ».
3. Sur tous ces points voyez G. JÈZE, *L'imposition de la rente*, pour la discussion de mai 1908, *R. S. L. F.*, 1908, p. 423 ; pour mars 1909 *R. S. L. F.*, 1909, p. 616 ; pour décembre 1913, *R. S. L. F.*, 1913, p. 286 et s. Voyez surtout *R. S. L. F.*, 1914, p. 118 et s.

Ces limitations sont de deux sortes :

1° Les unes sont inspirées par le désir de garantir aux individus l'application de certaines idées, sans avoir à redouter les caprices de la législature, les coups de majorité. Elles consistent : *a*) soit à exiger, pour certaines mesures, un certain *quorum* ou une certaine *majorité* ; — *b*) soit à énoncer des principes juridiques que les législatures, dans l'établissement des sources de recettes et en particulier dans les lois d'impôt, devront observer à peine de nullité de leurs actes ; le contrôle est assuré par l'exécutif ou par les tribunaux. La constitution fédérale et les constitutions des Etats particuliers de l'Union américaine nous fournissent les applications les plus intéressantes de ces deux premières catégories de limitations ; — *c*) soit à subordonner l'exécution des mesures prises par la législature au *veto* du chef de l'Exécutif, ou au *vote populaire*. Les constitutions fédérale et des Etats américains donnent au Président et aux Gouverneurs le droit de veto. Les constitutions fédérale et cantonales de la Suisse et les constitutions des Etats particuliers de l'Amérique du Nord nous donnent des exemples de vote populaire [1].

2° Dans les Etats fédéraux, il y a des limitations constitutionnelles en vue de déterminer les pouvoirs respectifs du gouvernement fédéral et des gouvernements d'Etat dans la fixation des mesures de recettes. Il semble que l'on puisse relever *historiquement* l'existence de quatre grands systèmes :

1. *Système des réquisitions fédérales et des contributions d'Etat.* — Les Etats particuliers seuls ont le pouvoir d'imposer ; les seules recettes de l'Etat fédéral sont donc les contributions versées par les Etats sur la réquisition du Gouvernement fédéral ; c'est le système ordinaire des Confédérations d'Etats : Confédération des Etats-Unis à la fin du XVIIIe siècle ; *Deutscher Bund* de 1815 à 1866.

2. *Système des pouvoirs concurrents.* — Le gouvernement national et les gouvernements d'Etats ont des pouvoirs concurrents en matière de recettes. C'est le système *américain* actuel ; c'est aussi la solution adoptée par la nouvelle constitution fédérale *allemande* du 11 août 1919 [2]

1. Pour l'exposé des législations positives, V. JÈZE, *Le Budget*, p. 338 et suiv. — Sur les restrictions au pouvoir d'*emprunter* aux *Etats-Unis*, voyez *Constitutional Restrictions on State Debts*, Boston, 1917, 36 pages (*The constitutional Convention*, 1917. Bulletin n° 15. Boston : *Commission to compile information and data for the use of the constitutional Convention*).

2. Art. 8 : « Le Reich a . . le droit de légiférer sur les impôts et autres recettes, pour autant qu'il les affecte en tout ou en partie à ses fins. Si le Reich s'attribue des impôts ou autres recettes *qui jusque-là étaient réservés aux Pays*, il doit prendre en considération le maintien des moyens d'existence des Pays ». — Cet article n'a été voté qu'après une violente opposition des Etats particuliers. Il donne au Reich le pouvoir constitutionnel de s'emparer de toutes les sources de recettes. C'est un des changements les plus considérables apportés aux rapports antérieurs entre le Reich et les Etats. Cpr sur cette question générale, RENÉ BRUNET, *La Constitution allemande du 11 août 1919*, Paris, 1921, p. 84.

et par la nouvelle constitution fédérale *autrichienne* du 1er octobre 1920[1].

3. *Système des pouvoirs distincts exclusifs.* — Le gouvernement fédéral a compétence exclusive pour certaines recettes ; de leur côté, les gouvernements particuliers ont des pouvoirs exclusifs pour certaines des autres recettes. C'est le système actuel de la *Suisse.*

4. *Système mixte des pouvoirs distincts exclusifs, des pouvoirs concurrents et des réquisitions et contributions.* — C'était le système de l'*Empire allemand*[2] avant la Constitution du 11 août 1919.

1. Article 10, 4°. ; art. 11, 1), 4. ; art 13.
2. Pour les détails, voir Jèze, *Le Budget*, p. 359 et suiv.

CHAPITRE III

ATTRIBUTIONS RESPECTIVES DU GOUVERNEMENT ET DES CHAMBRES DANS LA FIXATION DES DÉPENSES PUBLIQUES

Du droit de voter l'*impôt*, les Assemblées ont tiré le droit de voter les *dépenses* publiques [1]; la dépense n'est-elle pas la raison d'être et la mesure de l'impôt?

Mais comment les dépenses seront-elles autorisées par les Chambres?

1° Les Chambres sont-elles *absolument libres* dans la fixation des dépenses?

2° Les dépenses seront-elles autorisées d'*une manière générale*, *en bloc*, ou bien *spécialement*, d'une manière précise avec indication de l'*objet*, du *montant*?

3° L'autorisation donnée sera-t-elle *valable pour une durée indéterminée*, ou bien ne vaudra-t-elle que pour une *période limitée*, en sorte que, si elle n'est pas utilisée par le Gouvernement dans cette période, elle tombera automatiquement.

4° L'autorisation du Parlement sera-t-elle *préalable* à l'engagement de la dépense ou pourra-t-elle n'intervenir qu'*après coup*, une fois la dépense engagée par le Gouvernement?

Tels sont les quatre grands problèmes à résoudre.

Section I

De l'indépendance des pouvoirs publics dans la fixation des dépenses publiques [2].

La détermination des *objets* de dépenses et du *quantum* des dépenses est-elle laissée discrétionnairement aux pouvoirs publics? Ceux-ci sont-ils libres, à tout moment et en particulier au moment de l'éla-

1. V. *supra*, p. 17 et suivantes.
2. Pour les détails, voyez Jèze, *Le Budget*, p. 529 et suiv.

boration du budget, de voter des crédits en vue d'une opération particulière ou d'un service quelconque ?

La question est triple : 1° Y a-t-il des limitations quant à l'*objet* des dépenses ? 2° Y a-t-il des limitations quant au *montant* de la dépense ? 3° Y a-t-il des limitations quant à la *durée* de la dépense ? — D'ailleurs, en réalité, les trois questions sont étroitement liées les unes aux autres. Il faut les combiner. Ce faisant, on voit que les limitations au pouvoir de dépenser peuvent être de plusieurs sortes et agir dans plusieurs directions. Voici les principales : 1° Il y aura *interdiction* de voter des crédits pour *tel ou tel objet* nettement déterminé par la loi constitutionnelle. — 2° Il y aura *interdiction* de voter des crédits *au delà d'une certaine somme*, ce maximum visant soit l'*ensemble* des dépenses, soit *tel objet* de dépense déterminé. — 3° Il y aura *injonction* de voter des crédits pour tel ou tel objet; dans ce cas, manifestement, l'injonction, pour avoir quelque valeur pratique, doit porter aussi sur le *quantum* des crédits et non pas seulement sur l'objet ; sinon, il serait trop facile de tourner l'ordre en votant un crédit dérisoire.

§ 1. — Discussion théorique.

En matière de fixation des recettes, nous l'avons vu, il convient de faire des distinctions (*supra*, p. 104 et s.). Dans les Etats *unitaires*, la règle générale est l'indépendance des pouvoirs publics ; en fait, il est très rare qu'une constitution rigide apporte des limitations. Au contraire, dans les Etats *fédératifs*, ces limitations se justifient, et, de fait, c'est là surtout qu'on les rencontre.

Pour les *dépenses*, ne convient-il pas d'admettre les mêmes solutions ?

Le principe fondamental, dans les Etats civilisés modernes, est que les pouvoirs publics ne peuvent faire de dépenses que pour donner satisfaction à des *besoins d'intérêt général*. C'est là une règle certaine, bien qu'elle soit de date relativement récente [1].

Dans les anciennes monarchies on confondait les dépenses privées du roi et les dépenses publiques. De plus, on croyait que *toute dépense* était un bien, *quel qu'en fût l'objet*. — La règle moderne a été posée à la fin du XVIIIe siècle et inscrite dans beaucoup de Constitutions (*Etats Unis*, C. fédérale de 1787, art. I § 8 ; *France*, Déclaration des droits de 1789, art. 13 ; Const. 1791, titre 8, art. 2 *in fine* ; Const. 1793, art. 20, 21, 22 ; Const. an III. Déclaration, art. 16 et Const. art. 310).

L'application de ce principe fondamental est assurée par la règle suivante : Les *élus* des contribuables et *eux seuls* ont qualité pour dire si tel objet de dépense est d'intérêt général [2].

1. Pour les détails, voyez G. Jèze, *Cours de Science des finances*, 6e édition, 1921, *Les dépenses publiques*, p. 37 et s.
2. Pour les détails, voyez G. Jèze, *Sc. des fin.*, *Dépenses publiques*, *op. cit.*, p. 41 et s.

D'ailleurs, les *élus* des contribuables ont un *pouvoir d'appréciation discrétionnaire*.

Voilà le principe à la fois *politique* et *financier*.

Il existe des considérations *particulières* d'ordre *financier*, *politique* ou *juridique* qui peuvent conduire à admettre des limitations spéciales au pouvoir discrétionnaire des Parlements en matière de dépenses. — De plus, toute limitation apportée au pouvoir de créer des recettes est en réalité une restriction *indirecte* du pouvoir de dépenser, et *inversement*. En effet, les recettes ont pour objet de payer les dépenses publiques. Diminuer les sources de recettes, c'est *indirectement* fixer un maximum aux dépenses publiques; limiter les dépenses, c'est *indirectement* restreindre le pouvoir de créer des recettes.

Examinons les considérations d'ordre *juridique*, *financier* ou *politique*, dont il faut tenir compte.

1° *Au point de vue juridique*, les pouvoirs publics trouvent une première limitation formelle et capitale dans le principe fondamental du respect des *situations juridiques individuelles existantes*, du respect des *droits subjectifs* [1]. Ceci aboutit à restreindre le pouvoir non pas de *créer* des sources de dépenses, mais de *voter les crédits*. Il est juridiquement impossibe de ne pas voter les crédits nécessaires à l'acquittement des dettes existant régulièrement. Il se peut que cette obligation juridique ne soit pas sanctionnée; elle n'en existe pas moins. Et de fait, aucun gouvernement civilisé n'a jusqu'ici méconnu ce précepte. Ce principe fondamental étant sous-entendu dans tout pays civilisé, il faut dire que, dans tout Etat, il existe une limitation *générale* au pouvoir discrétionnaire des Parlements en matière de dépenses.

D'ailleurs, cette limitation comporte un correctif très énergique dans l'idée suivante : les pouvoirs publics ne peuvent pas créer une dette obligeant *à perpétuité* un Etat à verser périodiquement une somme d'argent : les pouvoirs publics qui gèrent les affaires à un moment donné ne peuvent pas grever *indéfiniment* l'avenir, et restreindre *à perpétuité* l'indépendance des générations futures. La solidarité qui existe entre les différentes générations ne va pas jusque-là. — D'ailleurs, il est facile de concilier le respect des promesses même perpétuelles et l'indépendance nécessaire des générations futures : il suffit de sous-entendre la *clause de rachat* dans les promesses perpétuelles.

On rencontre trois applications principales de cette idée : les *rentes perpétuelles*, les *pensions perpétuelles*, les *tributs*.

a) Tous les Etats civilisés admettent sans difficulté que la *rente en perpétuel* est essentiellement rachetable. La théorie des conversions repose sur cette idée fondamentale, que la clause de rachat est sous-entendue : à mon avis, *elle ne peut pas être écartée* : tout ce que l'on peut faire, c'est, lors de l'émission d'un emprunt, de fixer un court *délai* avant lequel la rente ne pourra pas être rachetée, c'est-à-dire convertie.

b) Le rachat des *pensions perpétuelles* ne fait pas l'objet d'une théorie spé-

1. V. *supra*, p. 31 et s.

ciale. Cela se conçoit, étant donné la faible importance pratique de cette source de dépenses : mais il faut, à mon avis, appliquer la règle. La clause de *rachat* est sous-entendue au cas où une pension *perpétuelle* a été constituée, par exemple, au profit d'un individu et de ses héritiers *à perpétuité*. Ce qui est possible, c'est d'établir une pension, *à temps* par exemple, au profit d'un individu, de sa veuve au cas de prédécès, ou de ses enfants mineurs jusqu'à leur majorité, etc. Les tribunaux, en cas de rachat, auront à fixer le capital de rachat [1].

c) Le *tribut perpétuel* imposé à un Etat par un autre Etat à la suite d'une guerre malheureuse ou à la suite d'une séparation est, lui aussi, une source perpétuelle de dépenses pour laquelle théoriquement, à mon avis, la clause de rachat doit être sous-entendue. D'ailleurs, comme cela a lieu pour toutes les obligations internationales *qui ne répondent pas à une idée de justice et qui n'ont d'autre justification que la force*, celle-ci a surtout un caractère *politique*. Les pouvoirs publics de l'Etat débiteur ne sont *politiquement* tenus de l'acquitter que tant qu'ils ne sont pas assez forts pour s'en débarrasser. Et leur devoir *politique* est de tendre à cette libération par la menace de la force. Il est oiseux de discuter *juridiquement* une question dont la solution est essentiellement *politique*.

2° Pour des *raisons d'ordre politique*, on constate d'autres limitations dans les pays qui ont une *constitution rigide* et aussi dans les Etats *fédératifs*.

Dans les pays qui n'ont pas de constitution rigide, le Parlement est souverain ; aucune limitation n'existe donc, en dehors des limitations juridiques indiquées plus haut, à son pouvoir de créer des sources de dépenses et d'en fixer discrétionnairement le quantum. — Tout ce qui peut exister dans ces pays, ce sont des *procédures* ayant pour objet de rendre moins fréquentes pour le Parlement les occasions d'ordonner des dépenses nouvelles ou d'en modifier le quantum. Il se peut que ces procédures soient utiles ; mais elles ne lient pas les Parlements ; chaque Parlement est entièrement libre de s'y conformer ou de les écarter. Telle est la règle de l'*annalité de toutes ou de certaines dépenses publiques* [2]. La *non-inscription* dans le budget annuel de *toutes* les dépenses publiques, la séparation des objets de dépenses en deux catégories, ceux pour lesquels des crédits sont votés *tous les ans* et ceux à *crédits permanents*, ne sont pas de véritables limitations *juridiques* au pouvoir de dépenser : à tout moment, le Parlement peut décider qu'un objet de dépenses à crédits permanents rentrera dans la catégorie des dépenses à crédits annuels, et *inversement*.

Dans les *Etats à constitution rigide*, on peut trouver des limitations au pouvoir discrétionnaire du Parlement de fixer les dépenses. Ces limitations peuvent avoir pour but de mettre à l'abri des caprices des Chambres certains services publics considérés comme essentiels (crédits nécessaires pour assurer le fonctionnement de certains pouvoirs publics : chef de l'exécutif, magistrature) ; ou encore de protéger le Trésor public contre le gaspillage des Assemblées (prohibition d'allouer des crédits pour certains objets de dépenses ; maximum des cré-

1. G. Jèze, *Cours de Sc. des finances*, 6e édition, 1922, *Les dépenses publiques*, p. 159 et s.
2. V. *supra*, p. 34 et s. et *infra*.

dits à allouer pour tel ou tel objet : pensions, subventions) ; ou encore de faire respecter certains principes constitutionnels qui excluent formellement l'intervention de l'Etat en certaines matières (interdiction d'allouer des subventions pour des œuvres confessionnelles, etc.).

Un moyen *indirect*, mais très efficace, d'arriver au même résultat, c'est d'instituer, pour le vote de certaines dépenses, une procédure spéciale. Ici les modalités sont extrêmement variées : majorité parlementaire plus forte que la simple majorité ; subordination de la discussion à un certain nombre de délibérations ; veto du chef de l'exécutif ; consultation préalable des électeurs ; referendum des électeurs, etc.

Enfin, dans les *Etats fédératifs*, il y a lieu de tenir compte de considérations nouvelles. La Constitution fédérative, après avoir énuméré certains services d'intérêt *national*, peut déclarer que les dépenses en seront couvertes, en tout ou en partie, par les contributions des Etats particuliers, la Constitution fixant elle-même les contributions de chaque Etat, ou bien donnant à certaines autorités fédérales le pouvoir de déterminer ce quantum. De ce chef, il y a, pour les Etats particuliers, limitation du pouvoir de fixer les dépenses.

Le système des contributions n'est d'ailleurs pas un élément essentiel des Etats fédératifs. *Financièrement*, il est très défectueux : il peut bouleverser l'équilibre des budgets des Etats particuliers, si les besoins du gouvernement fédéral varient d'une manière considérable d'une année à l'autre. Et si le gouvernement fédéral veut éviter cette rupture d'équilibre, il risque de laisser en souffrance certains services essentiels. Bien supérieure est la combinaison d'après laquelle les dépenses fédérales sont entièrement couvertes par des recettes fédérales *propres*.

Une limitation commune à tous les Etats fédératifs, et qui pèse à la fois sur les autorités fédérales et sur les autorités d'Etat, est celle résultant de la distinction des services publics en services exclusivement fédéraux et services exclusifs d'Etat. Un Etat particulier ne peut pas organiser un service public réservé au gouvernement national et voter des crédits pour son fonctionnement. Inversement, il est interdit aux autorités fédérales d'organiser un service public réservé à la compétence des Etats particuliers et d'allouer des crédits pour le fonctionnement de ce service.

§ 2. — Législations positives.

On peut distinguer deux groupes de pays : 1° Les pays où il n'existe pas de limitation constitutionnelle au pouvoir discrétionnaire du Parlement en matière de dépenses ; — 2° Les pays (unitaires ou fédératifs) où ces limitations constitutionnelles existent.

Premier groupe. — Etats dans lesquels les pouvoirs des Chambres, quant aux dépenses, ne subissent aucune limitation constitutionnelle : Angleterre, France.

I. — Aucune Constitutiou rigide ne lie les pouvoirs du *Parlement*

britannique [1]. Il peut *juridiquement* tout faire ; il peut même violer le principe du respect des situations juridiques individuelles.

La *conversion de la rente perpétuelle*, le *rachat* ou la *suppression pure et simple des pensions perpétuelles*, tout cela est *juridiquement possible*. – Sans doute, il faut distinguer en Angleterre les dépenses à crédits annuels (*supply services*) et les dépenses à crédits permanents (*charges on the Consolidated Fund*) [2]. C'est là une simple règle de procédure que le Parlement peut, à tout instant, modifier. — De même, au début de chaque règne, le Parlement vote un *Civil List Act* fixant la dotation de la Couronne, et cette loi n'est pas modifiée pendant la durée du règne ; mais ce n'est là qu'une coutume. Le Parlement est absolument libre de toucher, quand et comme il lui plaît, au *Civil List Act*.

Enfin, le Parlement britannique aurait le pouvoir de décider qu'une dépense publique ne sera faite qu'après un *referendum* populaire favorable.

II. — En *France* [3], rien dans les lois constitutionnelles ne limite les pouvoirs financiers des Chambres en matière de dépenses. Mais, en général, les juristes français reconnaissent que le Parlement français a l'*obligation juridique* de voter les crédits nécessaires pour l'acquittement des dettes existantes régulièrement nées [4]. C'est d'ailleurs la seule limitation juridique à son pouvoir discrétionnaire. Et même, la règle de l'*annalité des crédits* — très largement appliquée en France — vient renforcer sa liberté d'action [5]. Enfin, il n'y a qu'une seule catégorie de crédits : les crédits annuels. Il s'ensuit qu'il n'existe pas de règle de procédure analogue à la règle anglaise et limitant indirectement la liberté financière des Chambres. La seule *procédure* restrictive est celle réglant l'initiative des députés en matière de dépenses [6].

Les Chambres françaises peuvent voter les dépenses *comme* il leur plaît, pour les *objets* qu'elles estiment utiles aux pays, pour les *sommes* qui leur paraissent convenir aux besoins publics. Elles peuvent créer des sources nouvelles de dépenses, en supprimer d'autres.

Toutefois, à la différence de ce qui existe en Angleterre, il serait inconstitutionnel, de la part des Chambres, de subordonner l'efficacité de ces décisions à la ratification populaire (*referendum*). Leur compétence, *fixée par la Constitution rigide*, ne se délègue pas.

Il faut signaler deux points :

1° La dotation du Président de la République est à la discrétion com-

1. Jèze, *le Budget*, p. 535.
2. V. *supra*, p. 27.
3. Jèze, *le Budget*, p. 535 et s.
4. V. *supra*, p. 29.
5. V. *supra*, p. 29 et s. Il faut ajouter aussi la limitation des pouvoirs financiers des sénateurs par l'article 8 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875. V. *infra*.
6. V. *supra*, p. 67 et s.

plète des Chambres qui peuvent, *chaque année*, augmenter, réduire, supprimer la dépense[1];

2° Les pensions *perpétuelles* ne lient pas le Parlement ; celui-ci n'est pas obligé de voter les crédits à perpétuité. La faculté de rachat est sous-entendue. La question s'est posée récemment à propos de certaines *pensions héréditaires* (*majorats*)[2]. Très ordinairement, ce sont des *dettes de régime* et non des dettes d'Etat : la disparition du régime politique sous lequel elles ont été accordées autorise *juridiquement* les pouvoirs publics à prononcer la disparition *purement et simplement* sans indemnité. En supposant que, à raison de son origine, la pension héréditaire ne tombe pas avec le régime politique qui l'a créée, il faut dire que la clause de rachat est sous-entendue[3].

Deuxième groupe. — Etats dans lesquels les pouvoirs des Chambres, quant aux dépenses, subissent des limitations constitutionnelles.

Ces limitations constitutionnelles agissent dans cinq directions principales :

1° *Limitations constitutionnelles ayant pour objet d'empêcher les Chambres de refuser les crédits nécessaires au fonctionnement des services publics essentiels*. Ces limitations existent surtout dans les Etats à demi autocratiques comme la *Prusse, l'Empire allemand avant la Révolution de 1918, la Russie avant la Révolution de 1917*[4].

Par exemple, la *Russie* sous les tsars faisait produire à cette limitation constitutionnelle son maximum d'effets. Aux termes de l'article 77 des lois fondamentales de l'Etat russe, « lors de l'examen du budget, ne sont pas susceptibles de suppression ni de réduction *les sommes destinées au paiement des dettes de l'Etat et d'autres engagements pris par le Gouvernement russe.* » Et l'article 78 ajoutait : « Les crédits pour les *dépenses du Ministère de la Maison Impériale*, y compris les institutions qui y ressortissent, ne sont pas soumis à l'examen du Conseil de l'Empire et de la Douma de l'Empire, en tant qu'ils ne dépassent pas les sommes assignées par le budget de 1906. Ne sont pas, non plus, soumises à leur examen les *modifications desdits crédits*, occasionnées par les dispositions du statut de la famille impériale, conformément aux modifications survenues dans celle-ci ». — Dans le budget pour 1910, le total des crédits *intangibles* dépassait 400 millions de roubles.

2° *Limitations constitutionnelles tendant à prévenir le gaspillage des deniers publics*. — On peut vouloir empêcher les membres des assemblées électives de se faire de la popularité avec les deniers publics, en votant des subventions à telle ou telle institution, ou des crédits pour travaux publics à effectuer dans leur circonscription électorale.

1. G. Jèze, *Cours de Sc. des finances*, 6e édition, 1922, *Les dépenses publiques*, p. 144 et s.
2. Sur cette question, voyez à propos des majorats et de la loi du 22 avril 1905, art. 29 et s., l'étude du prof. Barthélemy, *La question des majorats*, dans la *Revue de Sc. et de Lég. fin.*, 1904, p. 28 et s. ; et 1905, p. 218 et s. ; G. Jèze, *Cours de Sc. des finances*, 6e édition. *Les dépenses publiques*, p. 159 et s.
3. La loi du 22 avril 1905, art. 30, a fait, en matière de *majorats et dotations*, une combinaison de ces deux idées.
4. Jèze, *Le Budget*, p. 537 et s.

Pour prévenir ce gaspillage, on prohibe absolument certains objets de dépenses ; ou bien on prescrit une certaine procédure législative pour le vote de l'allocation ; ou bien on subordonne à un vote populaire la validité de la décision ordonnant la dépense.

On trouve les principaux exemples de ces limitations dans les *constitutions américaines* et dans les *constitutions suisses* [1].

1. *Prohibition de certains objets de dépense.* — La *constitution fédérale des Etats-Unis de l'Amérique du Nord* prescrit (art. 1, § 8) que les impôts sont établis pour des objets d'utilité publique (*public purposes*). On en conclut que les produits de l'impôt ne peuvent être employés que pour les dépenses d'intérêt général. Les *appropriations for private purposes* sont prohibés. Par suite, *théoriquement*, il est interdit au Congrès d'accorder des subventions, des primes (*bounties*) à des entreprises *privées* : ce seraient des *appropriations for private purposes* [2].

2. *Procédure législative spéciale exigée pour le vote de certaines dépenses.* — Ainsi la Constitution de l'Etat de *New-York*, après avoir formulé le principe (art. VII, § 1) que « le crédit de l'Etat ne sera, en aucune manière, donné ou prêté à aucun individu, association ou corporation », permet, par l'article III, § 20, le vote de crédits pour des objets privés, à la condition d'obtenir une majorité spéciale. « Le consentement des *deux tiers des membres élus à chaque branche de la législature* sera requis pour tout bill affectant des deniers publics ou des biens publics à des objets locaux ou privés. »

3. *Obligation de consulter le peuple pour certaines dépenses.* — Cette obligation existe dans certains *Etats de l'Amérique du Nord*, mais non dans le *Gouvernement fédéral* américain. Le Congrès ne pourrait pas subordonner une loi de dépense ou une allocation de crédits au vote populaire. Ce serait une délégation de pouvoir, qui, n'étant pas prévue par la Constitution, serait inconstitutionnelle.

Ce sont surtout les *constitutions fédérale et cantonales de la Suisse* qui, pour empêcher le gaspillage des deniers publics par les législatures, posent l'obligation de soumettre au peuple les lois entraînant des dépenses. Ainsi, dans le *Canton de Zurich*, la constitution exige la sanction populaire pour les dépenses extraordinaires dépassant 250.000 francs et pour les dépenses annuelles dépassant 20.000 francs.

3° *Limitations ayant pour objet de sanctionner un principe constitutionnel interdisant aux pouvoirs publics de s'occuper de certaines matières.* — Ainsi il est des constitutions qui, après avoir posé le principe de la séparation des Eglises et de l'Etat, le sanctionnent en prohibant l'allocation de crédits pour des œuvres confessionnelles. On peut citer en ce sens la moitié environ des constitutions des *Etats particuliers de l'Union américaine* [3].

4° *Limitations constitutionnelles ayant pour but d'assurer l'indépendance de certaines autorités publiques en mettant leur dotation à l'abri des atteintes de la législature.* — Ceci a lieu ordinairement pour le chef de l'Exécutif et pour les juges.

Pendant longtemps, en *France*, la dotation du chef de l'Exécutif a été fixée soit par la constitution, soit par une loi pour la durée des

1. JÈZE, *Le Budget*, p. 539 et s.
2. Pour les détails, JÈZE, *Le Budget*, p. 539 et s. ; G. JÈZE, *Cours de Sc. des finances*, 6e édition, 1922, *Les dépenses publiques*, p. 41 et s.
3. JÈZE, *Le Budget*, p. 546 et s.

pouvoirs du chef de l'Etat [1]. Cela constituait pour les Chambres une limitation à leur pouvoir de fixer les dépenses publiques.

Ainsi faisaient la constitution de 1791 (titre III, chap. II, sect. I, art. 10), la constitution de l'an III (art. 172 et 173), le sénatus-consulte de l'an X (art. 53), la charte de 1814 (art. 23), la charte de 1830 (art. 19), la constitution de 1848 (art. 62), les sénatus-consultes du 12 décembre 1852 et du 21 mai 1870 (art. 22).

Les lois constitutionnelles de 1875 ont abandonné cette tradition. Les Chambres ont toute liberté.

La *constitution belge* décide (art. 77) que « la loi fixe la liste civile pour la durée de chaque règne ». — D'après l'article 102 de la constitution, « les traitements des membres de l'ordre judiciaire sont *fixés par la loi* ». Il faut entendre par là que la modification des traitements ne peut pas avoir lieu à l'occasion du budget, par voie de modification des crédits budgétaires. Il faut suivre la procédure législative ordinaire.

La *Constitution fédérale des Etats-Unis de l'Amérique du Nord* [2] contient aussi deux clauses : l'une vise le traitement du Président des Etats-Unis ; l'autre celui des juges.

5° *Limitations se rattachant à la forme fédérative de l'organisation politique.* — Les principales de ces limitations sont de deux sortes : 1. celles qui résultent de la classification constitutionnelle des services publics en *services fédéraux* et *services d'Etats :* on les trouve dans *tous* les Etats fédératifs [3] ; — 2. celles résultant du fait que l'Etat fédéral compte, parmi les recettes nationales, des contributions des Etats particuliers : ceci n'existe pas dans tous les Etats fédéraux.

Il n'y a lieu d'insister que sur la limitation résultant des contributions versées par les Etats particuliers au Gouvernement fédéral [4]. Le type de cette limitation était fourni par l'*Empire allemand* avant 1919 [5]. Dans l'*Empire allemand*, le principe était que les dépenses de l'Empire étaient supportées en commun par l'ensemble des Etats, attendu que l'activité de l'Empire s'exerce dans l'intérêt commun de ses membres. Ceci posé, d'une part, c'étaient les autorités d'Empire qui déterminaient librement sinon les *objets* des dépenses d'Empire, du moins le *quantum* des dépenses de l'Empire énumérées par la constitution d'Empire. D'autre part, l'Empire avait des recettes propres ; mais elles n'étaient pas suffisantes pour couvrir les dépenses communes. Alors intervenait le principe posé plus haut : la différence devait être couverte par les Etats particuliers. Ceux-ci devaient verser à l'Empire des *contributions :* c'étaient les *contributions matriculaires* (*Matrikularbeitraege*). Il y avait là une obligation juridique qui limitait, dans une large mesure, l'indépendance financière des Etats particuliers en matière de dépenses publiques (art. 70. Constitution de l'Empire, modifié par la loi du 14 mai 1904). — L'étendue de cette obligation, le *quantum* de la contribution étaient fixés par les autorités

1. JÈZE, *Le Budget*, p. 548 ; *Cours de Sc. des finances*, 6e édition, *Les dépenses publiques*, p. 141 et s.
2. JÈZE, *Le Budget*, p. 548 et s.
3. Pour les détails voyez JÈZE, *Le Budget*, p. 550 et s. : *Suisse*, p. 550 et s. ; — *Empire allemand*, p. 551 ; — *Etats-Unis*, p. 551 et s.
4. JÈZE, *Le Budget*, p. 554 et s.
5. Les *Etats-Unis*, sous les *Articles de Confédération*, avaient un système analogue. *En droit*, mais non en fait, encore aujourd'hui la *Confédération suisse* a des contributions. V. JÈZE, *le Budget*, p. 358 et s. ; p. 363.

de l'Empire (Bundesrat et Reichstag) dans la loi annuelle de finances de l'Empire.

Tel était, dans ses grandes lignes, le système des contributions matriculaires de l'Empire allemand. Dans le détail, il y avait des complications assez nombreuses. En effet, il existait, entre l'Empire et les Etats, un enchevêtrement extraordinaire de créances et de dettes qui devaient être compensées : seul, le solde du compte était versé par l'Etat à l'Empire ou par l'Empire à l'Etat. Les Etats particuliers étaient *créanciers* de l'Empire pour les sommes qui leur revenaient sur le produit des impôts délégués (douanes, impôts de consommation). Ils étaient *débiteurs* de l'Empire pour le montant des contributions matriculaires. Ce qui faisait l'objet du versement final par l'Etat (*contributions matriculaires non couvertes*) ou par l'Empire (*délégations d'excédents*), c'était le reliquat après compensation entre cette créance et cette dette [1].

Cette institution a disparu dans la nouvelle Constitution d'Empire du 11 août 1919 qui a consacré, non sans résistance de la part des Etats, la *souveraineté financière* du Reich et la centralisation en matière d'impôts. Désormais, l'Empire allemand peut créer autant d'impôts d'Empire qu'il lui plaît ; il n'a donc pas besoin de demander aux *Pays* des contributions matriculaires. D'après l'art. 8 : « l'Empire a le droit de légiférer *sur les impôts et autres recettes,* pour autant qu'il les affecte en tout ou en partie à ses fins. Si l'*Empire s'attribue des impôts ou autres recettes qui jusque-là étaient réservées aux Pays,* il doit prendre en considération le maintien des moyens d'existence des Pays » [2]. D'après l'art. 11, « l'Empire peut établir des principes par voie législative pour l'établissement et le mode de perception des impôts dans les Pays, en tant qu'ils sont nécessaires pour empêcher : 1° *tout dommage aux recettes... de l'Empire...* »

Section II

Règle de la spécialité budgétaire.

Les dépenses sont-elles autorisées d'une *manière générale*, *en bloc*, ou bien *spécialement*, d'une manière *précise* et *détaillée*, avec indications de l'*objet* et du *montant ?*

§ 1. — Discussion théorique.

I. — Les Chambres peuvent se borner à déterminer *en bloc* une seule somme pour toutes les dépenses publiques. Le Parlement passe alors avec l'Exécutif une sorte d'*abonnement* ; moyennant une somme fixée à forfait sur le vu d'un état estimatif présenté par les ministres, les Assemblées s'en remettent entièrement au gouvernement du soin d'assurer le fonctionnement des services publics ; à la seule condition

1. Sur les raisons *politiques* de cette complication (*clause Frankenstein*), sur les inconvénients, sur les réformes (loi de 1904 et l. 15 juin 1909) et projets de réforme, voyez JÈZE, *Le Budget*, p. 558 et s.
2. Sur ce point, voyez R. BRUNET, *La Constitution allemande du 11 août 1919* 1921, p. 8, et s.

de ne pas dépasser le chiffre global qui lui a été alloué, le Gouvernement a toute latitude pour déterminer le montant de la dépense à faire pour chaque service. — Cette autorisation générale donne à l'Exécutif des pouvoirs immenses ; elle le soustrait en réalité à tout contrôle.

Dans tous les pays libres, on s'accorde aujourd'hui à reconnaître que ce premier procédé d'allocation des crédits est très défectueux. Pour être sérieux et efficace, le droit de contrôle, qui appartient aux Assemblées sur les dépenses publiques, doit s'exercer d'une manière *détaillée*. Et ce contrôle n'a de valeur qu'autant qu'il y a *obligation* pour les ministres de se conformer rigoureusement aux prescriptions des Chambres. Celles-ci, pour *chaque* série de dépenses publiques, allouent un crédit ; ce crédit doit être exclusivement affecté au service prescrit ; la somme fixée doit être le maximum de la dépense à effectuer. C'est le système de la *spécialité*, de l'*appropriation*, opposé au procédé de l'abonnement. — Aujourd'hui, tout le monde reconnaît la supériorité de la spécialité sur l'abonnement.

Ceci posé, la spécialité est susceptible de degrés. Jusqu'où convient-il d'aller en matière de spécialité ? Il n'y a pas un acte de l'administration qui n'entraîne une dépense. Va-t-on reconnaître aux Assemblées le droit de fixer un à un et individuellement le chiffre de chacune et de toutes les dépenses publiques ? Non ; il y a trop de dépenses, on ne peut les prévoir toutes limitativement. Les Chambres ne peuvent qu'autoriser des catégories de dépenses, pour des *objets plus ou moins généraux* de dépenses. — Comment seront faites les indications de l'objet des dépenses ? Fera-t-on des *indications très générales*, ou bien s'attachera-t-on à des indications très détaillées ?

En faveur des indications générales, on fait valoir que, sous prétexte de contrôle, il ne faut pas faire passer l'administration aux Chambres, permettre au Pouvoir législatif de se substituer complètement à l'Exécutif. Comment proclamer la responsabilité des ministres, s'ils ne sont pas libres d'administrer ?

D'autre part, si l'on veut que le Parlement exerce une certaine influence sur l'administration, il faut admettre une spécialisation assez détaillée.

En fait, la solution du problème de la spécialité budgétaire se lie à une question plus générale et d'*ordre constitutionnel* : celle du partage des compétences entre l'Exécutif et le Parlement.

Il y a aussi des considérations d'*ordre financier*, mais elles sont accessoires. — Seule, la spécialité, a-t-on dit, permet de faire des économies ; c'est en les considérant isolément, qu'on constate les besoins publics et qu'on juge quelle somme peut être nécessaire à chacun d'eux. — C'est très contestable. En éparpillant le contrôle, ne pousse-t-on pas les députés

à des dépenses dont ils espèrent, pour leur circonscription électorale, une augmentation de bien-être? « Trop de divisions conduit à trop de dépenses », disait Thiers en 1830. « Les contrôleurs se font dépensiers », répétait le procureur général Dupin [1]. — Une trop grande spécialisation, en rendant faciles les erreurs d'imputations, est une source d'irrégularités dans les comptes. — Une grande spécialisation n'a donc pas pour conséquence nécessaire des économies. Au contraire, un *classement rationnel* des dépenses avec un *groupement par services* permet des économies en facilitant le contrôle et en mettant en relief les doubles emplois. C'est là une tout autre question [2].

II. — Il reste un autre problème à résoudre : lorsque les Chambres ont alloué un crédit pour un objet déterminé et fixé la somme à dépenser pour cet objet, quelle est la signification de cette autorisation ?

Le gouvernement peut-il dépenser *moins* ? ou bien a-t-il l'*obligation* d'épuiser le crédit ? Le crédit est-il, pour le Gouvernement, une *faculté* de dépenser ou une *obligation* de dépenser [3] ?

Du point de vue *financier*, il semble que le crédit doive être interprété comme une *faculté* de dépenser. A quoi bon utiliser le crédit ou l'épuiser si, après coup, on reconnaît l'inutilité de la dépense ?

En réalité, la solution de cette question est dominée par des considérations *politiques* sur les rapports respectifs de l'Exécutif et des Chambres. Si l'on veut un Exécutif puissant, la spécialité budgétaire sera simplement une limitation de son pouvoir d'administrer et de dépenser : le crédit sera, pour les ministres, une *faculté* de dépenser et non pas une *obligation*. Historiquement, c'est ainsi qu'a apparu le *crédit budgétaire*. — Si l'on veut assurer aux Chambres la prépondérance, le crédit sera un *ordre* de dépenser. Sans doute, les Chambres n'administrent pas elles-mêmes ; mais il leur appartient de tracer impérativement la ligne politique à suivre par le gouvernement, de prescrire la façon dont ce dernier devra faire fonctionner tel ou tel service public ; permettre à l'Exécutif de ne point utiliser le crédit alloué, c'est lui permettre de faire fonctionner un service public d'une autre manière que celle ordonnée par les Chambres.

En combinant les considérations financières et politiques, on aboutit à la solution suivante : En principe, en allouant un crédit, les Chambres confèrent au Gouvernement la *faculté* de dépenser *jusqu'à concurrence de cette somme*, en laissant au Gouvernement le pouvoir discrétionnaire de vérifier si la dépense est toujours utile. *Exceptionnellement*, les Chambres peuvent donner à un crédit un caractère

1. Cpr. sur tous ces points JÈZE, *Le Budget*, p. 365 et suiv. et voir *infra*. — Pour une critique du système actuel, voyez surtout le *Seventh Report* (*Form of public accounts*) *from the Select Committee on National Expenditure*, 31 juillet 1918, *House of C.*, n° 98.

2. G. JÈZE, *Cours de Sc. des finances*, 6e édit., 1922, *Les dépenses publiques*, p. 85 et s. Cpr. aussi *infra*.

3. Voyez *supra*, p. 39 et s., p. 47 et s.

impératif, exprimer par là la volonté qu'un certain service public fonctionne d'une certaine manière et, pour cela, qu'une certaine somme soit dépensée. Dans ces cas exceptionnels, le crédit est un *ordre* de dépenser : les Chambres enlèvent aux ministres le pouvoir d'apprécier discrétionnairement l'opportunité de la dépense. Afin d'éviter le gaspillage, il importe que le crédit-ordre soit l'exception.

§ 2. — Législations positives.

La solution du problème, pour un pays déterminé et pour une époque donnée, varie avec les principes généraux consacrés par les institutions politiques. Dans les Constitutions ou les systèmes politiques qui font une large place au principe d'autorité et à l'Exécutif, la tendance est dans le sens de l'abonnement et du crédit-*faculté*. Autant qu'il le peut, le Gouvernement repousse, au nom de son indépendance et de sa responsabilité, l'ingérence du Parlement. — Là où les Assemblées jouent un rôle prépondérant, et tout particulièrement dans les pays qui ont adopté le gouvernement parlementaire, c'est la spécialité et le crédit-*ordre* qui tendent à l'emporter. Mais, dans les uns, le Gouvernement très fort obtient que la spécialité soit modérée et que le crédit soit toujours une *faculté* ; dans les autres, où les ministres n'ont pas une grande force politique, la spécialité est plus détaillée et le crédit-*ordre* est fréquent.

Dans la plupart des pays, la spécialité budgétaire est aujourd'hui très développée ; le crédit-*ordre* reste l'exception.

I

L'Angleterre.

L'*Angleterre* est à peu près le seul Etat dans lequel on puisse constater une tendance à réduire la spécialité et à maintenir le crédit-*faculté*. La chose est d'autant plus curieuse à signaler que la règle de la spécialité a son origine en Angleterre.

En *Angleterre* [1], l'*appropriation*, c'est-à-dire le principe que l'argent voté par le Parlement est *approprié* et ne peut être appliqué qu'à certains objets déterminés par les Chambres, est une règle reconnue depuis le règne de Charles II et incontestée depuis la Révolution de 1688.

I. — La spécialité — ou, pour employer l'expression anglaise, l'*appropriation* — n'est pas exagérée. Les *estimates* sont divisés en un certain nombre de chapitres *(votes)*. Au début, au temps de Guillaume III, le nombre des *votes* était extrêmement réduit : il a augmenté peu à peu. En 1888, les *Civil Service Estimates* comprenaient 140 *votes* ; les *Army Estimates*, 25 *votes* ; les *Navy Estimates*, 17 *votes*. En 1902, après un

1. Pour les détails Jèze, *Le Budget*, p. 366 et suiv.

remaniement, le nombre de ces *votes* n'était plus que de 105 pour les *Civil Estimates*; 16 *votes* pour les *Army Estimates* et 15 *votes* pour les *Navy Estimates.* En 1918, il y avait 15 chapitres pour la *Marine*, 15 chapitres pour l'*Armée*, 123 chapitres pour le Service civil, enfin 3 chapitres pour les départements du Revenu (Douanes et excise, Revenu intérieur, Post office). On le voit, la tendance n'est pas à une spécialité très grande.

Chaque *vote* est décomposé en un certain nombre de sous-chapitres *(subheads)* et d'articles (*items*) qui suivent parfois la dépense jusqu'à ses moindres détails. La *discussion* peut s'engager sur chaque article. Chaque membre des Communes peut demander la réduction ou la suppression d'un *item.* Mais la Chambre ne prend de *décision* que sur les *votes.*

Quelle est la signification précise de la clause d'appropriation ? Il faut, à cet égard, distinguer suivant qu'il s'agit des divisions en *votes* ou des subdivisions en *subheads* et en *items.* La division des *estimates* en *votes* a seule une valeur *juridique ;* la subdivision du *vote* en *subheads* et *items* n'a qu'une sanction *politique.* D'ailleurs, pour modifier *à l'intérieur d'un chapitre* les crédits alloués par la Chambre des Communes, *il est indispensable d'obtenir l'autorisation de la Trésorerie* (sect. 27, *Exch. and Audit Departments Act*).

Le principe de l'*appropriation* par chapitre (*vote*) reçoit une exception très importante en ce qui concerne les crédits inscrits dans les *Army Estimates* et dans les *Navy Estimates.* Les *Appropriation Acts* annuels contiennent une clause aux termes de laquelle les crédits alloués pour le *service de l'armée et de la marine* doivent être restreints à ces services ; mais « s'il devient nécessaire d'effectuer une dépense non prévue dans la somme affectée » aux dits services, « et qu'il serait préjudiciable pour le service public d'ajourner jusqu'à ce que le Parlement ait pris des dispositions par les voies ordinaires », il sera fait appel à la Trésorerie. Celle-ci a le droit d'ordonner que les dépenses supplémentaires seront temporairement couvertes *au moyen des crédits disponibles provenant d'économies réalisées sur d'autres* votes *des mêmes départements* : c'est à la condition que la Chambre des communes en sera dûment informée tout de suite après la délivrance de l'autorisation, et qu'elle ratifiera, dans l'*Appropriation Act* suivant, les virements ainsi autorisés par la Trésorerie [1]. — Cette dérogation déjà ancienne est critiquée par certains [2], mais fortement soutenue par d'autres [3]. En fait, il n'est pas sérieusement question d'y toucher.

II. — Une caractéristique essentielle de l'*appropriation* doit être mise en relief : *le crédit est, pour le gouvernement, une autorisation de dépenser, et non pas un ordre de dépenser* [4].

L'Exécutif use discrétionnairement de cette autorisation, sous réserve d'en rendre compte aux Chambres ; il n'a pas l'*obligation* de dépenser tout le crédit mis à sa disposition. « L'argent, écrit Maitland, est accordé au souverain ; il est placé à sa disposition et à celle de ses ministres. Mais le souverain et les ministres ne sont pas obligés par la loi à le dépenser, tout au moins par l'*Appropriation Act*... La loi ne dit pas au souverain : « Vous dépenserez tant pour vos ambassades, tant pour votre marine ». Le langage est plutôt

1. Le délai de présentation au Parlement est de trois semaines à compter de l'autorisation donnée par la Trésorerie si le Parlement est en session, et à compter de la réunion du Parlement si l'autorisation a été donnée pendant l'absence du Parlement. Ce système remonte à la *résolution Monk* votée par la Chambre des Communes le 4 mars 1879. Voyez HENRY HIGGS, *The Financial System of the United Kingdon*, London, 1914, p. 72 et s.

2. GIBSON BOWLES, memorandum présenté au *Select Committee on National Expenditure* de 1902, Report, 1902, appendix n° 8, p. 213.

3. HAMILTON, *memorandum* présenté au *Select Committee* de 1902 *Report*. p. 225. Cpr. WILLOUGHBY, *The System of Financial administration of Great Britain*, New-York, 1917, p. 85 et s.

4. Sur ce point MAITLAND, *Const. History of England*, p. 445 et s. ; HENRY HIGGS, *The Financial system of the U. K.*, 1914, p. 82 et s. ; WILLOUGHBY, *The Financial administration of Great Britain*, 1917, p. 165 et s.

celui-ci : « Voici de l'argent pour tel et tel objet ; dépensez-le comme il vous plaira, nous nous en remettons à la discrétion de vos conseillers ; le compte de la dépense nous sera présenté et des votes de blâme pourront suivre »... Le fait que le Parlement a alloué un crédit au monarque pour le paiement de tels traitements ou pensions ne donne pas à certaines personnes le droit d'agir contre les lords de la Trésorerie ou les secrétaires d'Etat qui sont chargés de la dépense. Personne ne peut dire : « En vertu de l'*Appropriation Act*, le Secrétaire d'Etat pour la guerre ou les Lords de l'Amirauté ont reçu de l'argent qu'ils détiennent pour mon compte ».

De ce principe, on a tiré cette conséquence : l'autorisation de dépenser pour un certain objet est allouée à la Couronne et non aux Services ; c'est donc à la Couronne de dire si elle veut que le crédit soit employé, que la dépense soit faite. Or la Trésorerie est l'organe par lequel la Couronne fait connaître ses volontés touchant les matières financières ; c'est donc la Trésorerie qui fera connaître *si, dans quelle mesure et à quelles conditions* la Couronne entend user du crédit voté par le Parlement. En conséquence, chaque Service doit, avant de faire une dépense, en demander l'autorisation à la Trésorerie. En pratique, il est admis que les dépenses pour des objets déjà approuvés et ne dépassant pas le montant déjà approuvé par la Trésorerie n'ont pas besoin d'une autorisation nouvelle de la Trésorerie, *à moins que cette dernière n'ait fait connaître expressément son intention de supprimer ou de réduire la dépense.* Mais si le service se propose de s'écarter de la pratique suivie jusqu'alors — par exemple, de nommer un employé de bureau *supplémentaire*, ou de construire un ouvrage *nouveau*, etc. — l'approbation expresse de la Trésorerie doit être *sollicitée* et *obtenue préalablement.* Le Service ne peut pas se contenter *du vote du crédit par le Parlement. Ce n'est pas à lui qu'il a été octroyé.* Par exemple, la Chambre des Communes a voté des crédits pour le personnel d'un service en augmentation sur les crédits de l'année précédente, conformément aux *estimates présentés par le service.* Le fait que la Trésorerie a approuvé l'*estimate* soumis à la Chambre des Communes n'autorise pas le service intéressé à augmenter le personnel. Il faut, *en outre,* obtenir l'approbation de la Trésorerie [1].

En résumé, les pouvoirs de contrôle de la Trésorerie sur l'ensemble de la gestion *financière* de tous les services de l'Etat ont leur base dans la signification particulière donnée au crédit budgétaire, à l'*appropriation* [2].

III. — Il n'est pas du tout question de modifier cette partie de la théorie de l'*appropriation.*

Ce qui, à l'heure actuelle, est demandé instamment, c'est d'abord un regroupement rationnel des chapitres, de manière à faire apparaître nettement le coût global d'un service déterminé : en d'autres termes, on voudrait savoir par ce moyen si l'efficacité d'un service correspond à la dépense qu'il entraîne ; pour cela, il faut procéder à une nouvelle classification systématique des objets de dépenses publiques. — De plus, on demande que le pouvoir de virement dans l'intérieur d'un chapitre soit surveillé non pas seulement par la Trésorerie, mais, en outre, par le *Comptroller and Auditor General* : celui-ci devrait faire un rapport à la

1. W. Blain, *Report of the Committee on National Expenditure*, 1902, p. 3.
2. A la règle de la spécialité budgétaire se rattache la théorie des *appropriations in aid*. Il en sera parlé plus loin, à l'occasion de la théorie de l'*universalité budgétaire*. V. *infra*, le contrôle préventif de l'engagement des dépenses. — Jèze, *R. S. L. F.*, 1917, p. 475 et s.

Chambre des Communes en vue de réclamer une autorisation formelle de la Chambre toutes les fois qu'il estimerait que le virement projeté constitue une modification sérieuse du programme de dépenses arrêté par le Parlement[1].

II

La France.

En *France*, la spécialité budgétaire a suivi les vicissitudes de l'histoire politique. Une plus grande spécialité a toujours coïncidé avec le développement des libertés politiques [2]. — Le crédit a été considéré comme une *faculté* de dépenses.

Sous le *Consulat* et sous le *premier Empire*, régime de pouvoir absolu, le Corps législatif votait le budget *en bloc* et silencieusement. C'est le procédé de l'*abonnement* dans toute sa brutale simplicité. — Avec la *Restauration*, on réclame et on obtient des garanties. La loi du 25 mars 1817 (art. 151) établit *la spécialité par ministère* [3]. En pratique, le Gouvernement en usa librement grâce à ce texte. Le parti libéral ayant fait entendre les plus vives plaintes, de Villèle y donna satisfaction partielle avec l'ordonnance du 1er septembre 1827. Au vote par ministère, l'ordonnance substitua le vote *par section de ministère*. — Après la Révolution de 1830, sous le *Gouvernement de Juillet*, c'est-à-dire après le triomphe du parti libéral, la loi du 29 janvier 1831 consacra la *spécialite par chapitre*. — La *Constitution du* 14 *janvier* 1852 avait maintenu la *spécialité par chapitre*. Mais un large pouvoir de contrôle reconnu au Corps législatif était en opposition trop manifeste avec la restauration du principe d'autorité et la prédominance de l'Exécutif, pour pouvoir subsister. Aussi reprit-on l'éternelle objection contre la spécialité : l'administration passe au Parlement. Le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 ramena donc la spécialité budgétaire au *vote par ministère*. Et ce fut le système qui resta en vigueur pendant toute la durée du second Empire : le principe de la spécialité, — lorsque à partir de 1861 on l'inscrivit dans les textes, — ne fut jamais sincèrement appliqué. Le sénatus-consulte du 31 décembre 1861 semble accorder la *spécialité par sections*. Mais cette spécialité comportait le *droit de virement*, c'est-à-dire la faculté pour les ministres de transporter les crédits d'un même ministère, d'une section sur une autre (S. C. du 31 déc. 1861, art. 2) ; la spécialité n'était donc pas obligatoire; elle était donc illusoire. De même, le sénatus-consulte du 8 septembre 1869, en accordant la *spécialité par chapitres*, réserva le *droit de virement* des ministres. — L'*Assemblée nationale* de 1871 affirma que la spécialité est exclusive du droit de virement ; elle donna, par la loi du 16 septembre 1871 (art. 30), à la *spécialité par chapitre* sa véritable valeur *en supprimant le droit de virement*.

1. *Seventh Report of the Select Com. on Nat. Exp.*, 31 juillet 1918, n° 98, p. VIII, n° 29.
2. Pour les détails, Jèze, *Le Budget*, p. 373 et suiv.
3. Sur les difficultés d'application de la loi de 1817, voyez Jèze, *Le Budget*, *op. cit.* p. 374.

Le système actuellement en vigueur est celui de la loi du 16 septembre 1871 : la spécialité existe par chapitre, sans droit de virement de chapitre à chapitre ; en *principe*, le crédit est une *autorisation* de dépenser et non pas un *ordre* de dépenser.

Depuis 1871, la législation n'a pas varié, mais le nombre des chapitres a considérablement augmenté. L'effort a consisté, depuis 1871, à classer les matières et à ne faire entrer dans un même chapitre que « des services corrélatifs ou de même nature ». D'ailleurs, on n'a guère réussi à faire un classement rationnel et un groupement par services (V. *infra*). La principale conséquence pratique a été que le total des subdivisions, qui était de 338 en 1872, de 400 en 1877, de 1.091 chapitres en 1911, de 1.726 en 1921 rien que pour le budget *général* ordinaire des dépenses *non compris* les budgets *annexes*, le budget extraordinaire et le budget spécial.

D'autre part, avec le développement du Gouvernement parlementaire et la prépondérance croissante des Chambres sur l'Exécutif, les cas où le crédit est un *ordre de dépenser* deviennent plus nombreux.

Ceci posé, étudions : 1° la signification du *principe* de la spécialité ; 2° les *exceptions* au principe ; 3° la *sanction* du principe.

I. — *Le principe de la spécialité.* — Pour bien comprendre la portée du principe de la spécialité en France, il convient de l'envisager sous ses trois aspects :

1° Le crédit budgétaire est une autorisation de dépenser.

2° Interdiction d'effectuer des virements d'un chapitre à un autre ;

3° Interdiction d'affecter à un service particulier plus de fonds qu'il n'en est alloué dans le chapitre afférent à ce service ;

Première règle. — Le crédit budgétaire est une autorisation de dépenser et non pas un ordre [1]. Cette règle a été affirmée très nettement par le ministre des finances en 1911 [2].

« Le ministre des finances, disait M. Klotz, a le devoir de s'élever contre une théorie qu'il juge tout à fait dangereuse et qui consisterait à dire à la Chambre : « Le Parlement a inscrit un crédit de 1.500.000 francs au budget de 1910 ; coûte que coûte, il faut employer intégralement le crédit puisqu'il a été inscrit ». Le Parlement a voté des crédits importants, et j'ai souvent entendu des collègues me dire : « Nos commettants auraient dû toucher les sommes attribuées par des lois spéciales et s'élevant par exemple à 7 ou 8 millions ; on n'a distribué, au cours de l'année dernière, que 3 millions et demi ; on a eu tort de ne pas dépenser intégralement le crédit » ... Je croyais et je persiste à croire dangereux que l'on considère dans la Chambre et dans le pays que les crédits votés par le Parlement doivent être intégralement employés ». — Cette déclaration a été approuvée par tout le monde. Le rapporteur général de la

1. Cpr. sur ce point Jèze, *Le Budget*, p. 126, et *supra*, p. 46 et s. ; Laferrière, *Portée juridique de l'inscription d'un crédit à un chapitre budgétaire*, dans *R. S. L. F.*, 1912, p. 106 et s.
2. Chambre des députés, 2e séance du 2 décembre 1911, *J. O.*, 3 décembre, *Débats*, p. 3551.

Commission du budget a tenu à ajouter : « Je n'ai jamais soutenu, et personne ici d'ailleurs, la théorie qui consisterait à demander l'épuisement intégral des crédits. Au contraire, il est de bonne administration que, dans tous les services, des annulations puissent se produire pour venir dans une certaine mesure au devant des crédits supplémentaires ». — Le député Briquet, qui avait semblé critiquer le ministre, a renchéri : « Je n'ai pas soutenu ici cette hérésie financière, qu'il fallait, coûte que coûte, dépenser les crédits jusqu'à leur épuisement ».

La règle n'est pas aussi absolue qu'elle le paraît au premier abord. Elle doit être combinée avec les principes du gouvernement parlementaire. Lorsque le Parlement exprime la volonté qu'une dépense soit faite en vue d'un certain service et de l'extension à donner à un certain service, le gouvernement a le devoir *politique* de se conformer à l'ordre des Chambres : en France, dans le régime politique actuel, ce sont les Chambres qui dirigent la politique du gouvernement. Si donc, en votant un crédit, les Chambres y ont attaché cette signification que le crédit devrait être intégralement employé, le ministre a le devoir de dépenser jusqu'à épuisement du crédit.

Naturellement, il faut supposer que les dépenses faites pour épuiser le crédit restent légales. Par exemple, dans l'affaire discutée à la Chambre des députés en 1911, le Parlement avait voté un crédit de 1.500.000 francs pour l'amélioration des retraites des ouvriers mineurs. Or, la loi du 31 mars 1903 fixe les conditions pour avoir droit à pension ou à allocation, et la loi du 17 avril 1906 détermine les conditions de réversibilité de l'allocation ou du supplément de pension sur la tête du conjoint survivant. Un député demandait que, sur l'excédent disponible du crédit de 1.500.000 francs, le ministre prît les sommes nécessaires pour accorder une pension à certaines veuves d'ouvriers mineurs qui ne pouvaient pas se réclamer du bénéfice de la loi de 1903. La dépense aurait alors eu pour objet non pas une *majoration* de pensions, mais l'attribution de *secours gracieux* ou de pensions *en dehors des conditions prévues par la loi*. Ç'aurait été ou bien violer la règle même de la spécialité budgétaire, puisque l'intitulé du chapitre budgétaire portait : « amélioration des *retraites* des ouvriers mineurs » ; ou bien violer les lois de 1903 et de 1906 sur le droit à pension des ouvriers mineurs et de leurs conjoints survivants.

Deuxième règle. — Interdiction d'effectuer des virements.

La règle posée par la loi du 16 septembre 1781 est formelle : « Le budget est voté par chapitre. *Aucun virement de crédits ne peut avoir lieu d'un chapitre à un autre* » (art. 30). — Le ministre ne peut donc pas transporter les crédits d'un chapitre à un autre. Mais, *à l'intérieur d'un même chapitre*, n'a-t-il pas toute liberté pour faire la répartition du crédit comme il l'entend ? Pendant longtemps, on a discuté sur ce point. Les Commissions des finances et la Cour des comptes estimaient qu'il serait incorrect, de la part du Gouvernement, d'*engager* une dépense *pour un objet nouveau,* même dans la limite des crédits votés, sans avoir obtenu l'assentiment *préalable* des Chambres. — Depuis la loi du 30 avril 1920, article 125, cette interprétation ne s'impose-t-elle pas ? Les lois de finances contiennent, en effet, la clause de style suivante : « Il est interdit aux ministres de prendre des

mesures nouvelles entraînant des *augmentations de dépenses* imputables sur les crédits ouverts par les articles... *et qui ne résulteraient pas de l'application des lois antérieures ou de dispositions de la présente loi.* — Les ministres ordonnateurs et le ministre des finances seront personnellement responsables des décisions prises à l'encontre de la disposition ci-dessus ». — En sens contraire, on peut dire que ce texte ne vise que les mesures *nouvelles* entraînant des *augmentations* de dépenses. Toutefois, l'esprit de la réforme est bien dans le sens de l'interdiction.

Une autre question subsiste : Lorsque le Parlement a indiqué au Ministre son sentiment sur la façon dont un crédit *ne* devra *pas* être employé, y a-t-il pour lui obligation de se conformer à la volonté ainsi exprimée [1]. Les Commissions des finances et la Cour des comptes répondent *affirmativement.*

En réalité, à mon avis, il y a deux spécialités : la *spécialité juridique (par chapitres* ou interdiction de prendre des mesures *nouvelles)* et la *spécialité politique (subdivisions du chapitre sans mesures nouvelles*). La distinction est importante. La *spécialité juridique* est sanctionnee incontestablement par la responsabilité *civile* des Ministres. La sanction de la *spécialité politique* n'est pas la responsabilité civile ; c'est exclusivement la responsabilité *politique*, c'est-à-dire la perte du pouvoir. — La Cour des comptes estime qu'une dépense, faite en contravention aux *intentions* du législateur, quoique dans la limite des crédits, doit être considérée *comme rentrant dans la catégorie des paiements faits sans crédit* [2]. Cette interprétation n'est-elle pas trop sévère? La spécialité *rigoureuse,* avec la sanction de la responsabilité civile, n'existe pas, me semble-t-il, pour cette hypothèse. C'est un cas de *spécialité politique.*

Au surplus, ces questions n'ont eu jusqu'ici et n'auront jamais sans doute aucune importance pratique : la responsabilité civile des ministres n'est qu'une formule sans efficacité.

La loi de finances du 28 décembre 1895 prescrit, par son art. 54, § 1, de *présenter* à la Chambre des députés le budget des dépenses « avec ses divisions en *chapitres* et *articles* et, s'il y a lieu, en *paragraphes* » ; cela ne vise que la *présentation* et non le *vote.*

On a proposé la substitution du vote par article au vote par chapitre. Cette modification de notre législation financière est très contestable. Le budget ordinaire contient plus de 1.700 divisions, ce qui constitue une spécialité *légale* très suffisante pour assurer à la Chambre un large contrôle. — En outre, ce contrôle est renforcé très efficacement par les règles du gouvernement parlementaire et l'obligation politique des

1. Pour les précédents (affaire du transport des réfugiés espagnols de 1876, notamment) cpr. JÈZE, *Le Budget*, p. 385 et suiv.
2. V. *infra*.

ministres de se conformer aux indications de la majorité touchant les articles et paragraphes. Aller plus loin, ce serait faire passer l'administration aux Chambres ; ce serait aussi rendre plus difficiles les évaluations budgétaires, favoriser le gaspillage des administrations et préparer le développement des crédits additionnels [1].

Des *virements*, il faut rapprocher les *fausses imputations de crédits* qui, *lorsqu'elles sont volontaires*, constituent des virements véritables et, par suite, des violations certaines de la règle de la spécialité. Mais il faut se garder de croire que toute fausse imputation cache un virement. Le développement de la spécialité et l'accroissement du nombre des chapitres multiplient les chances d'erreurs en matière d'imputation. Volontaires ou non, ces erreurs devront être corrigées après coup (D. 1862, art. 48). Ces rectifications donnent lieu à des *virements de comptes (Certificats de réimputation)*.

Troisième règle. — Interdiction d'affecter à un service particulier plus de fonds qu'il n'en est spécifié dans le chapitre afférent à ce service.

On trouve dans les textes plusieurs applications de cette idée, qui en font bien apparaître la portée.

1° « Il est interdit aux Ministres d'accroître, *par aucune ressource particulière*, le montant des crédits affectés aux dépenses de leurs services respectifs » (Art. 3, ordonnance du 14 septembre 1822, et art. 43, § 1 du décret du 31 mai 1862). — Tous les ministères peuvent être amenés à réaliser des recettes : vente de vieux papiers, de vieilles ferrailles, de meubles hors service, etc. On doit inscrire au budget général, en recettes, le produit à provenir de ces aliénations, car les services doivent remettre ces objets à l'administration des domaines qui les fera vendre et versera le prix de la vente au Trésor (D. 1862, art. 43, § 2). C'est la règle, qui sera étudiée plus loin, de l'*universalité* des dépenses ; elle se rattache étroitement à la théorie de la spécialité budgétaire (Cpr. D. 1862, art. 44 et s.).

2° Des établissements spéciaux dirigés par l'Etat (haras, dépôts d'étalons, écoles nationales vétérinaires, écoles nationales d'agriculture, etc.) donnent des produits qui sont consommés *sur place* en nature. La valeur de ces produits devra être prélevée sur les crédits budgétaires (D. 1862, art. 51).

3° Il est certains départements ministériels auxquels il est très facile de tourner la règle et d'augmenter indirectement leurs crédits. Ce sont les ministères de la Guerre et de la Marine. Ils possèdent, dans les magasins et arsenaux, des réserves considérables de matériel, qu'ils pourraient employer, en partie, pour le service courant,

1. V. *infra*, p. 145 et s.

en sus des crédits votés par le Parlement. Pour couper court à des tentatives de ce genre, des lois ont formulé des règles spéciales de contrôle ; en particulier, pour la Marine, le Parlement fixe, chaque année, la valeur du matériel à prélever sur les approvisionnements : ces autorisations portent le nom de *crédits-matières*.

a) Marine. — Aux termes de la loi du 26 février 1887 art. 34, pour les constructions, transformations et grosses réparations des bâtiments de la flotte, constructions et grandes améliorations des ports, arsenaux, etc., premier armement, premier outillage des bâtiments de la flotte, des ports, arsenaux, etc., des objets et machines peuvent être pris dans le stock normal des magasins, « à condition d'y être immédiatement remplacés par des quantités de même espèce, fabriquées ou achetées sur des *crédits spécialement votés* » (D. 23 novembre 1887). — D'autre part, la loi du 13 avril 1898 (art. 66 à 72) a ordonné la confection d'un inventaire de tout le matériel existant dans les magasins des ports et établissements de la marine ; cet inventaire doit être revisé tous les quatre ans et les résultats en sont communiqués au Parlement. Ceci fait, chaque année, le Parlement, à côté des *crédits en argent*, vote, dans le budget, des *crédits-matières* ; en d'autres termes, il fixe la valeur du matériel que les différents services de la marine sont autorisés à se faire délivrer par les magasins. Ces *crédits-matières* sont fixés par chapitre. Aucun virement n'est admis pour les crédits-matières d'un chapitre à un autre. En cas d'insuffisance du crédit-matières d'un chapitre provenant d'une circonstance imprévue, un crédit supplémentaire peut être accordé soit par le Parlement, soit, en cas d'absence des Chambres, par décret en Conseil d'Etat après délibération en Conseil des Ministres et sauf ratification à demander aux Chambres dans la première quinzaine de leur plus prochaine réunion. — Les portions de crédits-matières non utilisées le 31 décembre sont annulées sans report à l'année suivante.

En fait, cette réglementation — spéciale aux ministère de la Marine — est *sans efficacité*.

Pour que le système fût efficace, il faudrait que les délivrances fussent rendues impossibles *aussitôt l'épuisement des crédits-matières* accordés par le Parlement. « Mais, pour assurer l'exécution du service, la loi a prévu qu'en cas de circonstance imprévue, des crédits supplémentaires pourraient être accordés, et, la concession de ces crédits demandant un certain délai, on a dû donner aux ordonnateurs le droit de requérir des gardes magasins la continuité des délivrances, laissant ainsi à ces ordonnateurs toute latitude de dépasser les crédits alloués toutes les fois que la marche des services d'exécution l'exigeait. L'expérience a donc démontré qu'en fait *il n'existe aucune limitation de délivrance*, et, à maintes reprises, les rapporteurs des Commissions des finances de la Chambre et du Sénat ont contesté l'utilité des crédits-matières. Le système s'est, en effet, révélé à l'usage inopérant, et il exige, par ailleurs, la tenue d'une comptabilité importante et pratiquement inutile »[1].

Le gouvernement a proposé, en 1921, de supprimer les *crédits-matières*. Cette suppression, déclare-t-il, « ne diminue en aucune façon les garanties que le Parlement avait recherchées en instituant ce régime. Les Chambres trouveront des garanties équivalentes dans les *rapports annuels* du contrôle et dans ceux de la Commission du service des approvisionnements, ces deux rapports étant l'un et l'autre communiqués au Parlement. Ce dernier peut, en outre, être renseigné par le compte rendu des vérifications que les Commissions des finan-

1. Exposé des motifs du projet de budget pour 1922, 8 juillet 1921, n° 3068, p. 69 et s.

ces sont autorisées à effectuer sur pièces et sur place par application de l'article 43 de la loi du 17 avril 1906 ».

Cette suppression, votée par la Chambre des députés le 18 mars 1921, ajournée par le Sénat pour examen approfondi [1], a été votée à nouveau par la Chambre en décembre 1921.

b) Guerre. — Il n'y a pas de crédits-matières : il y a seulement interdiction de se servir des approvisionnements pour augmenter indirectement les crédits. La loi du 9 décembre 1902 (art. 2) décide que, le 1er octobre de chaque année, le ministre de la Guerre communiquera aux Chambres des états sur lesquels seront portés, pour l'ensemble de chaque service : 1° les quantités, par nature de matériel, qui ont été reconnues nécessaires pour les besoins du temps de guerre, d'après le programme communiqué aux Chambres; 2° les quantités, par nature de matériel, auxquelles devaient s'élever les réalisations au 31 décembre de l'année précédente d'après les crédits accordés par le Parlement et utilisés; 3° les quantités existant réellement à la réserve de guerre au 31 décembre de l'année précédente. — Pour chacune de ces catégories (nécessaires, quantités devant exister, existants), ces états devront faire ressortir les différences par rapport aux quantités accusées par les états fournis l'année précédente et *expliquer ces modifications, notamment indiquer l'emploi des approvisionnements supprimés ou les crédits au moyen desquels des approvisionnements auraient été créés ou augmentés.*

4° Si un ministère vend, loue ou avance à un autre ministère certains objets, le ministère *qui reçoit* doit imputer sur ses crédits les prix de cession ou de loyer, le remboursement, et le ministère qui a *vendu* ou *avancé* obtient l'attribution du prix ou le remboursement pour les dépenses de son service, *mais à certaines conditions* (D. 31 mai 1862, art. 49 et 50) [2].

II. — *Les exceptions au principe.* — A la règle de l'interdiction de dépasser les crédits, la loi a apporté des exceptions importantes :

1° *Crédits évaluatifs.* — La règle que les Ministres ne peuvent pas dépenser, pour un service, plus que la somme fixée par le Parlement doit être combinée avec une distinction, parmi les crédits alloués, entre les *crédits évaluatifs* ou *services votés* et les *crédits limitatifs.*

Les *crédits évaluatifs* sont ceux par lesquels le Parlement accepte non seulement le principe du service, mais encore toutes les charges pécuniaires qui pourront en résulter, à quelque chiffre qu'elles s'élèvent. Ex. : crédits alloués pour la dette publique, pour les pensions civiles, pour les frais judiciaires de poursuites, d'instances et de condamnations prononcées contre le Trésor public ; dépenses du service des manufactures de l'Etat ; frais de justice en France ; entretien des détenus ; achats de grains, de fourrages, de combustible pour l'armée ; approvisionnements de la flotte, etc. — Pour ces services,

1. Sénat, Rapport de la Commission des finances, 1921, n° 264.
2. Pour les détails, Jèze, *Le Budget*, p. 393 et 394.

le ministre n'en arrêtera pas le fonctionnement au nom de la spécialité, sous prétexte que les crédits sont épuisés. Il est autorisé à engager les dépenses nécessaires pour assurer la marche du service, à condition de se faire ouvrir les crédits supplémentaires par *décret* [1]. Il peut bien y avoir insuffisance dans les évaluations : il n'y aura jamais *dépassement de crédits*, dans le sens qu'on donne généralement à cette expression. — D'ailleurs, ce qu'on peut reprocher au ministre, c'est de n'avoir pas été perspicace ou sincère, c'est de n'avoir pas prévu avec exactitude les faits qui se sont produits ou de les avoir cachés au Parlement lors du vote du budget.

Les *crédits limitatifs* comprennent tous les autres services. Ex. : traitements du personnel, frais de bureau, etc. L'interdiction adressée aux ministres de ne pas dépasser les crédits fixés par le Parlement est *absolue*. Les Chambres, en établissant un chiffre, ont entendu poser un maximum. Le ministre, en *engageant* les dépenses au delà du crédit, tombe sous le coup de la loi ; sa responsabilité civile est en jeu.

2° *Soldes militaires et alimentation des troupes.* — Loi du 30 avril 1921, art. 44 : « *Par dérogation* aux prescriptions du premier alinéa du présent article (*interdiction de payer les ordonnances qui ne seraient pas imputées sur des crédits régulièrement ouverts par le Parlement*), au cas d'*urgence* ou d'*insuffisance des crédits* ouverts ou délégués pour le paiement de la *solde et des accessoires de solde des militaires dépendant des ministères de la guerre*, *de la marine et des colonies*, ainsi que des personnels à statut militaire dépendant de l'administration de la marine marchande, des *indemnités représentatives de vivres* et des *indemnités de route* et *de séjour* des mêmes personnels, des *salaires* des ouvriers de la *guerre* et de la *marine*, il peut être émis, *au delà de ces crédits*, des ordonnances ou des mandats payables *immédiatement* sur la *réquisition écrite* de l'ordonnateur et *imputables sur le prochain crédit*. — Il en sera de même pour les *achats* que le *ministre de la guerre* est autorisé à effectuer par anticipation sur les crédits de l'exercice suivant, en vue d'assurer *l'alimentation des troupes* pendant les premiers mois de chaque année. — Les ordonnateurs qui délivreront des réquisitions attesteront, sous leur responsabilité, qu'elles sont destinées *exclusivement* au paiement des prestations énumérées aux paragraphes 4 et 5 du présent article ».

Ce texte exceptionnel ne vise que des dépenses *militaires*.

3° *Fonds de concours.* — Il est fréquent que des fonds soient mis à la disposition du Gouvernement par des particuliers ou par des départements, communes, établissements publics, etc., en vue de faci-

1. V. *infra*, p. 149 et s. les crédits additionnels.

liter l'exécution de certaines opérations, notamment de travaux publics. Les crédits budgétaires alloués pour ces opérations se trouvent ainsi augmentés par ces fonds, que l'on appelle *fonds de concours*. De ce chef, n'y a-t-il pas échec à la règle de la spécialité budgétaire? N'est-ce pas, pour les ministres, un moyen indirect d'augmenter les crédits budgétaires?

Il existe une comptabilité de ces fonds, régie par la loi du 6 juin 1843, par le décret de 1862 (art. 52) et par la décision ministérielle du 6 juin 1893, enfin par la loi du 26 décembre 1890 (art. 43). Le Parlement a autorisé et réglementé l'emploi des *fonds de concours*.

La comptabilité des fonds de concours est la suivante : 1° Les ministres compétents dressent, chaque année, un relevé détaillé de tous les actes par lesquels un département, une commune, etc., ou un simple particulier s'est engagé à contribuer, dans une mesure quelconque, aux dépenses de l'Etat. Ce relevé indique, en outre, pour tous les engagements en cours d'exécution, les conditions d'exigibilité et la situation des recouvrements. Ce relevé est adressé au ministre des finances en deux expéditions dont l'une est remise à la Cour des comptes et l'autre à la Commission de vérification des comptes des ministres (l. 26 janvier 1892, art. 77).

2° Un « compte de trésorerie » est ouvert, dans lequel les recettes de fonds de concours doivent figurer, au fur et à mesure de leurs *versements, sans distinction d'exercice*, mais avec l'indication de leur origine et de leur destination.

3° Chaque année, au fur et à mesure des besoins, des *décrets* ordonnent des prélèvements sur ce « compte de trésorerie » ; cela équivaut à une ouverture de crédit, *additionnellement aux crédits déjà accordés par le budget*. — D'ailleurs, pour certains fonds de concours, *le Parlement fixe, chaque année, le maximum des crédits à ouvrir par décrets de fonds de concours*. Exemple : Fonds de concours versés par les Compagnies de chemins de fer en exécution des conventions avec l'Etat. La loi annuelle de finances contient un article décidant que « les travaux à exécuter pendant l'année 19. ., soit par les compagnies de chemins de fer, soit par l'État, à l'aide des avances que ces compagnies mettent à la disposition du Trésor, conformément aux conventions ratifiées par les lois...., ne pourront excéder le maximum de... millions ». — Les crédits sur fonds de concours non employés en fin d'exercice sont annulés. — Dans les *comptes*, les emplois de crédits ouverts par décrets de fonds de concours sont inscrits parmi les dépenses budgétaires.

4° La somme pour laquelle l'ouverture de crédit est effectuée par le décret est, en même temps, portée en *recette* aux produits divers du budget. Le budget des recettes contient, à cet effet, une rubrique intitulée *Fonds de concours pour dépenses d'intérêt public*, avec la mention *mémoire*. En fin d'exercice, et dans la loi des comptes, on substitue à cette mention *mémoire* la somme réellement affectée à des dépenses effectuées. De la sorte, la recette budgétaire est égale à la dépense, et l'équilibre budgétaire n'est pas touché.

La comptabilité des fonds de concours a été étendue à de nombreuses hypothèses où il ne s'agit pas de fonds de concours proprement dits.

Exemples : loi du 31 mars 1899, art. 1er et loi du 13 avril 1900, art. 10. La redevance annuelle à verser au Trésor par la Banque de France est *assignée* au service des avances sans intérêts aux caisses régionales de crédit agricole, et la comptabilité des fonds de concours est déclarée applicable. — De même, loi du 15 juin 1907, art. 4 et loi du 26 décembre 1908 art. 25 : emploi du prélèvement de 15 0/0 frappant le produit brut des jeux, etc.

Dans tous ces cas, on a voulu soumettre au contrôle du Parlement des opérations qui y échappaient jusqu'alors. Mais ce procédé est insuffisant. Il faut réserver la comptabilité des fonds de concours aux fonds de concours proprement dits [1].

III. — *La sanction du principe de la spécialité.* — La loi formule, à diverses reprises, la responsabilité du ministre ordonnateur *et* du ministre des finances. — De plus, elle organise le contrôle de l'engagement des dépenses. — Elle déclare nuls et non avenus les ordres de paiement adressés aux comptables en violation des règles de la spécialité. — Elle déclare personnellement responsables les comptables qui paieraient des ordonnances émises sans crédit ou au delà des crédits. — Enfin elle charge la Cour des Comptes d'y tenir la main.

Tout ce mécanisme sera étudié plus loin à l'occasion de l'*engagement* des dépenses. Disons tout de suite qu'il n'a eu jusqu'ici aucune efficacité.

III

La règle de la spécialité budgétaire à l'étranger.

I. — La règle de la spécialité budgétaire existe en *Belgique*. La division budgétaire est *l'article* (Const. art. 41 et arrêté royal du 19 février 1848, art. 1er). — La spécialité est poussée très loin. Elle a la même signification qu'en France (signification *juridique* et signification *politique*). — La Constitution charge la Cour des Comptes de faire respecter la règle de la spécialité (art. 116 al. 2) [2]. — Une loi du 20 juillet 1921 et un arrêté du 3 septembre 1921 organisent un contrôle des dépenses engagées [3] (V. *infra*).

II. — Les solutions adoptées en *Italie* sont sensiblement les mêmes qu'en France (art. 34, 35, 36, l. 1884). Le virement (*storno*) est interdit de *chapitre* à chapitre [4]. — Les conséquences tirées de la spécialité sont à peu près les mêmes qu'en France.

III. — En *Prusse* et dans l'*Empire allemand*, la spécialité budgétaire a été en se développant. La loi prussienne du 27 mars 1872 sur la Cour des comptes (§ 18) formule la règle de la division du budget en *chapitres* et *titres*, avec obligation pour le Gouvernement de respecter les affectations de crédits portées aux chapitres et aux titres. Certains estimaient, avant la Révolution de 1918, que la spécialité en Prusse et dans l'Empire allemand était trop développée [5].

La Constitution prussienne du 30 novembre 1920, art. 67, réglemente comme suit la matière : « 1° Les dépassements de crédits et les dépenses en dehors du plan budgétaire doivent être soumis *pour ratification* à la Diète dans le courant du prochain exercice. 2° Les dépassements de crédits et les dépenses non prévues doivent être présentées pour autori-

1. Sur tous ces points, Jèze, *Le Budget*, p. 399 et suivants.
2. Cpr. Jèze, *Le Budget*, p. 401 et s.
3. Jèze, *R. S. L. F.*, 1921, p. 544 et s.
4. Jèze, *Le Budget*, p. 403 et s.
5. Jèze, *Le Budget*, p. 401 et s.

sation au ministre des finances. L'autorisation ne peut être accordée que dans des cas d'une nécessité urgente et imprévue ». — Il semble donc que la règle de la spécialité n'ait pas une grande rigueur.

IV. — *Etats-Unis de l'Amérique du Nord* (*gouvernement fédéral*). — 1° A l'origine (1789) il y avait un seul *appropriation bill* comprenant quatre *items* : dépenses civiles, militaires, dette publique, pensions. — Avant la loi du 10 juin 1921, il y avait 13 *appropriations bills*, dont chacun comprenait un certain nombre de *sections*. La spécialité a atteint un plus grand développement que partout ailleurs [1].

La loi fédérale du 10 juin 1921 a introduit le système du budget unique. La spécialité continuera sans doute d'y être très minutieuse à cause de la jalousie des Chambres américaines en ce qui touche leurs prérogatives financières.

2° Il y a *interdiction absolue des virements* : ceci poussait les administrations à présenter des évaluations de dépenses exagérées afin d'obtenir des crédits plus importants que les besoins véritables, afin de se ménager un excédent pour les imprévus : c'était une source de gaspillage [2]. La réforme de 1921, en renforçant les pouvoirs du Président en matière budgétaire, changera-t-elle ces habitudes ?

3° Jusqu'ici, la règle suivie en pratique aux Etats-Unis est que tous les crédits alloués par le Congrès sont *moralement*, sinon légalement, des *ordres* de dépenser donnés par les Chambres au Gouvernement et que le devoir du Gouvernement est d'obéir à ces ordres. Le résultat est que, en règle [3], l'Exécutif se croit en quelque sorte tenu d'épuiser les crédits votés, que la dépense soit utile ou non.

4° Enfin, il n'existe jusqu'ici, dans le mécanisme américain, aucun rouage de contrôle analogue à la Trésorerie britannique pour empêcher les violations de la règle de la spécialité [4].

Section III

L'autorisation de dépenser est-elle temporaire ou pour une durée indéterminée ?

Le crédit alloué par le Parlement est-il une autorisation de dépenser donnée sans limitation du temps ? ou bien l'autorisation doit-elle être utilisée dans un temps donné, passé lequel elle tombera *automatiquement ?*

Il faut bien comprendre la signification *possible* de l'autorisation *indéfinie* ou de l'autorisation *limitée dans le temps*. Prenons un exemple : Un programme de travaux publics est décidé dont le coût *total* d'exécution est évalué à 10 millions. Le Parlement peut autoriser l'exé-

1. Jèze, *Le Budget*, p. 405 et 406. — Pour les *Etats particuliers* de l'Union américaine, Jèze, *op. cit.*, p. 406.
2. Willoughby, *The System of Financial administration of Great Britain*, 1917, p. 85 et 86.
3. Cpr. toutefois, *supra*, p. 47, note 2.
4. Sur tous ces points, voyez Willoughby, *The financial administration of Great Britain*, 1917, p. 277. On y trouvera une très substantielle comparaison entre le système américain et le système anglais.

cution du programme et allouer un crédit de 10 millions valable pour toute la durée du travail; le Gouvernement reçoit par là l'autorisation d'effectuer le programme dans le laps de temps qu'il déterminera lui-même, vite ou lentement. Le Parlement abandonne son droit de contrôle sur la durée d'exécution du programme.

Au contraire, il se peut que les Chambres autorisent l'exécution du programme, mais allouent, *chaque année*, des crédits *valables* pour un an seulement : cela signifie que le Parlement ne laisse au Gouvernement qu'une liberté très réduite en ce qui concerne la durée d'exécution du programme ; les Chambres se réservent le droit d'arrêter *chaque année* l'exécution du programme si elles le jugent inutile, de le modifier, d'en ralentir ou d'en accélérer l'exécution ; le Gouvernement ne sera que l'exécuteur des volontés du Parlement. Les crédits annuels seront le moyen pratique très efficace d'assurer cette action.

Le budget à *crédits temporaires* (avec annulation automatique des crédits non employés en fin de période) contient une double autorisation limitée : autorisation d'*engager* des dépenses jusqu'à concurrence du crédit alloué ; autorisation de *payer*, jusqu'à concurrence du crédit alloué, les dépenses régulièrement engagées. En d'autres termes, la fin de la période arrivée, les autorisations d'*engagement* et de *payement* tombent ; pour *engager* ou pour *payer*, il faudra obtenir un nouveau *crédit*.

Certains financiers italiens de grande autorité [1] opposent le *budget de compétence ou juridique* et le *budget de caisse*. Le *budget de compétence ou juridique* contiendrait des autorisations d'engager des dépenses jusqu'à concurrence d'une certaine somme, avec possibilité de payer même après l'expiration de la période budgétaire ; ce serait une liste de *crédits d'engagement* (en ce qui concerne les dépenses) ; de même, pour le budget des recettes, ce serait une liste d'autorisations de recouvrement (en ce qui concerne les impôts).

Le *budget de caisse* contiendrait seulement des autorisations de *payer*, pendant l'année, une certaine somme, pour un certain objet, en sorte que la fin de la période arrivée, les paiements ne pourraient plus se faire, *sans avoir à se préoccuper des engagements*.

Les financiers italiens affirment la supériorité du budget de compétence sur le budget de caisse.

Ils disent que le budget de compétence ainsi entendu est le système *français* ; le *budget de caisse* serait le système *anglais*.

Je suis sûr que le système français n'est pas tout à fait le budget de compétence, tel que le décrivent les écrivains italiens (V. *infra*, p. 139 et s.). Je crois que le système anglais n'est pas non plus absolument le *budget de caisse* tel qu'on l'a décrit ci-dessus (V. *infra*, p. 142). Les auteurs italiens me paraissent confondre le problème du *budget* avec le problème des *comptes* (d'exercice ou de gestion) (V. *infra*) [2].

1. DE CUPIS, *Legge sull' amministrazione del patrimonio dello Stato*, 3e éd., Rome, 1910, tome II, p. 24 et s. ; — ROSSI, *Il bilancio finanziario*, Rome, 1901, p. 379 et s ; — GAGLIARDI, *Il bilancio dello Stato*, Turin, 1908, p. 113 ; — FLORA, *Sc. d. Fin.*, 6e éd., 1921, p. 95 et s.

2. C'est avec raison, à mon avis, que MASÉ-DARI (*Sul bilancio dello Stato*, Turin, 1899, p. 55) et VIANELLO (*Sistemi di bilancio*, dans le *Rivista di Ragioneria*, Rome, 6e annee, n° 12, p. 8) déclarent qu'entre le système anglais et le système français, il y a très peu de différences à cet égard

§ 1. — Discussion théorique.

I. — En règle, le système de l'autorisation *temporaire* paraît préférable à celui de l'autorisation *indéfinie*. L'utilité d'une dépense publique n'est que *relative* et non pas absolue. Il se peut qu'une dépense *utile, à telle époque*, au moment où elle a été autorisée, devienne *inutile* ou *moins utile* quelques mois, quelques années plus tard. Il ne faut pas permettre à l'administration d'engager cette dépense inutile ou moins utile, alors qu'il en est d'autres *indispensables* qui seront ajournées ou écartées faute de ressources.

L'examen *périodique* de l'utilité *relative* de toutes les dépenses des services publics est une nécessité. Cela fournit l'occasion de faire cesser des abus, de faire disparaître des services inutiles, d'introduire les réformes nécessitées par les changements économiques, politiques ou sociaux survenus depuis que le service a été organisé pour la première fois.

Le système des crédits de valeur indéfinie dans le temps a un très grave inconvénient *financier* : l'équilibre budgétaire risque d'être compromis ; si l'administration engage des dépenses en vertu de crédits anciens auxquels personne ne songeait plus, le désordre est jeté dans la gestion financière.

Du point de vue *politique*, les crédits *temporaires* renforcent la valeur *politique* du budget : périodiquement le Gouvernement est obligé de revenir devant le Parlement pour solliciter et obtenir l'autorisation de dépenser [1].

II. — Par contre, le système des crédits temporaires avec annulation automatique peuvent obliger l'administration à interrompre, faute de crédits, en pleine exécution, des travaux commencés et urgents. Il est des services publics dont la continuité ne doit pas être compromise par l'annulation automatique des crédits : dette publique, pensions, traitements, solde, nourriture des troupes, etc.

Il est aussi à redouter que les administrations, à la veille de l'annulation automatique, fassent des dépenses inutiles dans le seul but d'épuiser les crédits : dès lors, le système des annulations automatiques aboutit non pas à l'économie, mais au gaspillage des deniers publics.

III. — Ces inconvénients du système des crédits temporaires sont plus apparents que réels ; ou bien ils ne sont pas la conséquence du système.

Par exemple, l'interruption des travaux ou des services essentiels résulte non pas du procédé de l'annulation automatique des crédits, mais des retards apportés par le Parlement au vote du budget. Si les Chambres votent le budget en temps utile, c'est-à-dire avant l'ouverture de

1. V. *supra*, p. 34 et s.

l'exercice financier, l'administration a toujours à sa disposition des crédits. D'ailleurs, on peut écarter cet inconvénient au moyen de la rédaction d'un tableau de crédits pour services essentiels ou pour travaux urgents ou en cours d'exécution, et que le Parlement votera séparément et rapidement en attendant le vote du budget général. C'est le procédé des *reports de crédits*.

Quant aux faits de mauvaise gestion et de gaspillage des administrations, il n'y a pas de système qui puisse les empêcher. L'efficacité d'aucune règle budgétaire ne va jusque-là.

Au surplus, la somme des avantages du système des crédits temporaires l'emporte sur la somme des inconvénients.

Voilà pourquoi le système des autorisations temporaires de dépenses est très généralement pratiqué en législation positive.

§ 2. — Législations positives.

La plupart des pays ont adopté le système des crédits temporaires. C'est le système *français*. Il y a quelques exceptions en *Angleterre* et aux *Etats-Unis*.

I. — *Le système français.*

I. — Les crédits sont annuels ; à l'expiration de l'année, ils sont annulés automatiquement.

Cette règle donne au budget français une signification *politique* toute particulière [1]. — De plus, elle est à la base d'une importante théorie de la comptabilité publique française : la *comptabilité des exercices clos* [2]. — Enfin, on en a tiré la règle capitale de la *spécialité par exercice*. C'est cette règle qui seule sera étudiée ici :

1° « Les crédits ouverts pour les dépenses de chaque exercice ne peuvent être employés à l'acquittement des dépenses d'un autre exercice » (art. 1er, § 1 ordonnance du 14 septembre 1822 ; D. 1862, art. 8). Il est interdit de *reporter* sur un service de l'exercice courant le reliquat laissé disponible, pour ce même service, par l'exercice précédent. A la clôture de l'exercice, les crédits non employés sont annulés automatiquement.

2° Inversement, un ministre ne peut affecter à l'acquittement des excédents de dépense d'un exercice précédent, les crédits alloués pour l'exercice courant.

3° Pour certains services publics, le gouvernement peut demander aux Chambres d'empêcher l'annulation automatique des crédits non

1. V. *supra*, p. 36 et s.
2. V. *infra*.

employés en fin d'année et d'autoriser le *report* de ces crédits à l'exercice suivant.

Cette faculté de report n'est que l'application de la règle de la spécialité par exercice. Elle est très utile, mais elle ne doit pas être généralisée, sinon le budget général deviendrait inutile ; si chaque service public pouvait se faire autoriser à reporter les crédits non employés, le contrôle du Parlement serait considérablement diminué ; les autorisations de crédits deviendraient fragmentaires.

Cette *faculté de report* n'existe guère que pour les services publics dits industriels, c'est-à-dire pour les exploitations publiques, pour les chemins de fer de l'Etat [1].

Certains ont essayé de faire poser la règle que, pour les services publics industriels, le report des crédits serait effectué non par les Chambres mais par le Gouvernement [2], ou même de *plein droit*. Le Parlement s'y est toujours opposé, et il a eu raison.

En 1900, le gouvernement, ayant présenté un *programme de constructions navales*, avait demandé que « les crédits et portions de crédits qui n'auraient pas été consommés à la fin de l'exercice fussent reportés *en vertu d'une loi* » (art. 2, projet du 30 juin 1900, *J. O.*, p. 915). Un député, M. Piou, demanda le report *par simple décret* ou même *de plein droit*. Le Ministre des finances et la Commission du budget s'y opposèrent ; la Chambre leur donna raison.

Le 17 mai 1904, un député M. Jules Roche proposa que les crédits relatifs aux dépenses du matériel du service des postes, télégraphes et téléphones pussent être reportés d'un exercice à l'autre par décret en Conseil d'Etat. La Commission du budget approuva cet amendement mais il ne fut pas adopté [3].

En 1911, MM. Jules Roche, J. Reinach proposèrent d'ajouter à la loi de finances la disposition suivante : « Les crédits affectés à *des dépenses d'un caractère industriel* peuvent être reportés d'un exercice à l'autre *par décret*. La loi de finances détermine chaque année la nomenclature de ces crédits par un état annexe ». Cette faculté de report par décret visait 51 chapitres budgétaires, pour un total de crédits de plus de 530 millions de francs. — La proposition fut ajournée [4].

La loi de finances du 27 février 1912, art. 71, décida : « Chaque année, une *loi* spéciale reportera à l'exercice en cours, avec la même affectation et jusqu'à concurrence des annulations qu'elle prononcera sur l'exercice précédent, les crédits relatifs : 1° à l'exécution des programmes de construction de *travaux neufs*, d'approvisionnement ou de *matériel neuf*, concernant la *défense nationale* ; 2° à l'approvisionnement des *manufactures*, ainsi qu'à l'*établissement* et aux *installations* des *services industriels* de l'Etat ; 3° à la *continuation de travaux* qui auront fait l'objet de *lois spéciales* d'engagement ou qui figureront *explicitement* dans le budget » [5].

1. V. *supra*, p. 102. — LAFERRIÈRE, *Les reliquats de crédits en fin d'exercice* dans *R. S. L. F.*, 1912, p. 95 et s.
2. PIERRE BAUDIN, *Le budget et le déficit*, 1910, p. 172.
3. *R. S. L. F.*, 1905, p. 757.
4. L'idée fut reprise en 1912 par M. A. Lefèvre dans la discussion générale du budget de 1912 (*R. S. L. F.*, 1912, p. 103 et s.).
5. Le projet du 8 novembre 1921 (n° 3300) fixant les annuités à inscrire aux budgets de de 1922 à 1925 pour l'exécution du programme naval *n'exige pas* une loi pour le report des crédits. Les Chambres l'accepteront-elles ?

De même, la loi de finances du 31 juillet 1920, art. 62, porte : « Les crédits ou portions de crédits applicables aux *dépenses du budget extraordinaire* qui n'auront pas été consommés à la fin d'un exercice pourront être reportés *par la loi* à l'exercice suivant, où ils conserveront leur affectation primitive ». — L'article 143 pose, en termes identiques, la règle pour les crédits applicables aux *dépenses du budget spécial des dépenses recouvrables sur les versements à recevoir en exécution des traités de paix*.

Telle est la règle de la spécialité par exercice.

II. — A cette règle, il y a quelques exceptions :

1° « L'administration peut, *dans les limites* des crédits ouverts au budget d'une année et *jusqu'au 31 janvier de l'année suivante*, achever les services du *matériel* dont l'exécution commencée n'a pu être terminée avant le 31 décembre *pour des causes de force majeure ou d'intérêt public* qui doivent être énoncées dans une *déclaration* de l'administration » (D. 1862, art. 8).

2° Le ministre de la guerre est autorisé à effectuer des *achats* « par anticipation sur les crédits de l'exercice suivant, *en vue d'assurer l'alimentation des troupes* pendant les premiers mois de chaque année » (loi du 30 avril 1921, art. 44) (V. *supra*, p. 133).

Cette règle est la confirmation, *pour le service du Ministère de la guerre*, d'une pratique déjà ancienne. Un décret du 3 avril 1876 a autorisé, *à titre tout à fait exceptionnel*, les ministres de la guerre et de la marine à comprendre, dans leurs demandes mensuelles de fonds, et d'une manière distincte, les sommes destinées au paiement, *par anticipation sur les crédits de l'exercice suivant*, de tout ou partie des achats effectués *pour le service des subsistances* des administrations militaires et maritimes. Les demandes de *crédits par anticipation* ne doivent être adressées au ministère des finances que dans les quatre mois qui précèdent l'ouverture de l'exercice, et le montant total de ces crédits ne doit pas dépasser le quart du crédit total ouvert au chapitre correspondant du budget. La légalité de ce décret était douteuse, car c'est une exception à la règle *légale* de la spécialité par exercice. Pourtant, l'administration interprétait le décret de 1876 de manière extensive : c'est ainsi qu'en 1886, 1889, 1890, des décrets autorisèrent le ministre de la guerre à ordonnancer, *avant l'ouverture des exercices 1887, 1890, 1891*, le prix d'*achats de chevaux*, imputables sur les crédits de ces exercices. La Cour des comptes protesta d'ailleurs contre cette interprétation du décret de 1876. — Aujourd'hui la loi de 1921 semble avoir abrogé le décret de 1876.

II. — *Les systèmes étrangers.*

I. — La règle française de l'autorisation *temporaire* des dépenses et de l'annulation automatique des crédits a été adoptée par beaucoup de pays : *Belgique* (sauf pour les crédits portés au budget extraordinaire, valables pour trois ans) ; — *Italie*[1] ; — *Prusse* et *Empire allemand* (toutefois, il existe des crédits qui peuvent être reportés aux années suivantes, *zeitlich übertragbare Ausgabenfonds*).

La Constitution *prussienne* du 30 novembre 1920, art. 63, al. 3 dispose à cet égard : « Les dépenses sont, en règle générale, consenties pour une année ; elles peuvent, dans des cas particuliers, l'être pour une période plus longue. En

1. De Cupis, *op. cit.*, II, p. 19 ; 255 et s.

thèse générale, il est illicite d'introduire, dans le budget, des dispositions qui dépassent la durée de l'exercice ... ».

II. — En *Angleterre*, on trouve aussi la règle de l'annulation automatique des crédits à l'expiration de l'année. Mais elle ne s'applique qu'aux crédits des *supply services ;* elle ne vise pas les dépenses dites *charges on the consolidated fund* (service de la dette, liste civile, traitements des juges, du speaker, etc.), pour lesquelles les crédits sont *permanents* (V. *supra*, p. 27 et s.) ; ces dépenses sont l'*exception* [1]. La consolidation de ces crédits a des motifs historiques ; ordinairement, on a voulu faire échapper certaines dépenses aux demandes de réduction annuelles qui auraient été possibles avec le système des *supply services*. Mais il n'y a pas eu de programme cohérent et logique [2].

Il faut signaler qu'en Angleterre on a pris des mesures pour que la règle de l'annalité des crédits pour les *supply services* ne soit pas une cause d'obscurité dans la gestion financière. Par exemple, en matière de travaux publics devant être exécutés au cours d'un certain nombre d'années, le gouvernement, dans les *estimates annuels* des dépenses, doit faire connaître : 1° l'évaluation *primitive* de la dépense *totale* du travail ; 2° les modifications apportées à cette évaluation primitive, s'il en existe ; 3° le montant total *probable* de la dépense qui sera engagée à la fin de l'année financière *courante* ; 4° le montant du crédit alloué pour l'année financière *courante* ; 5° les sommes qu'il restera à dépenser pour achever l'ouvrage ; 6° le montant du crédit demandé pour l'année financière suivante. — Grâce à ces renseignements, la Chambre des Communes connaît exactement la situation, malgré le morcellement des crédits qui résulte de l'application de la règle de l'annalité des crédits [3].

On a pris aussi des mesures pour empêcher les interruptions qui pourraient se produire dans l'exécution des travaux publics par suite de l'application de la règle de l'annalité des crédits : c'est le droit de *virement*. Les crédits alloués pour un certain travail peuvent être appliqués, *avec l'autorisation de la Trésorerie*, aux travaux d'un autre travail ; si, pour un travail, l'exécution est moins rapide qu'on ne l'avait prévu, et qu'au contraire, pour un autre, la marche soit accélérée, ce droit de virement servira de régulateur. Naturellement, le Parlement devra être mis au courant. En aucun cas, ce droit de virement ne peut aboutir ni à augmenter la dépense *totale* prévue pour le travail public, ni à augmenter le montant global des crédits *annuels* alloués pour les travaux publics [4]. — La Trésorerie est spécialement chargée de veiller à ce qu'il ne soit pas fait abus de ce droit de virement. — Ajoutons enfin que ce système est rendu possible par la centralisation du service des travaux publics [5].

III. — Aux *Etats-Unis de l'Amérique du Nord*, on distingue trois sortes de crédits : 1° les *permanent appropriations* qui ne sont pas votés périodiquement par le Congrès ; ce sont des crédits accordés par la loi *une fois pour toutes* ; ils correspondent aux charges sur le fonds consolidé de l'Angleterre ; — 2° les *annual appropriations*, inscrits dans les *Appropriation Acts* annuels, et accordés *pour une durée de deux*

1. WILLOUGHBY, *The System of financial administration of Great Britain*, 1917, p. 40 et s.
2. Pour une critique de ce système, voyez HAROLD COX, *Official Finance in Government Department* (*Financial Review of Reviews*), Londres, 1913, p. 43 et s. tout le chapitre intitulé *The Magnificent Muddle of Department Finance*.
3. WILLOUGHBY, *op. cit.*, 1917, p. 189 ; HENRY HIGGS, *The Financial System of the U. K.*, 1914, p. 14.
4. WILLOUGHBY, *op. cit.*, p. 190 et s.
5. Sur cette centralisation, voyez JÈZE, *Cours de Sc. des finances*, 6e édition, 1922, *les Dépenses publiques*, p. 164 et s.

ans : les crédits non employés au bout de deux ans sont automatiquement annulés; — 3° les *permanent specific appropriations*, crédits pour les rivières et ports, phares, fortifications, solde des corps de la marine ; les crédits subsistent jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné par le Congrès (loi du 20 juin 1894, sect. 5) [1] ; cela donne lieu à des abus.

Jusqu'en 1912, les dépenses du service des douanes aux Etats-Unis étaient payées au moyen d'un *crédit permanent* (*permanent appropriation*). Le Congrès n'était donc jamais appelé à vérifier l'emploi de ces fonds. Par suite de cette absence de contrôle périodique, le service des douanes n'avait, pour ainsi dire, pas été réorganisé depuis les origines du Gouvernement fédéral, c'est-à-dire depuis la fin du XVIII[e] siècle. A mesure que les Etats-Unis se sont développés, de nouveaux ports d'importation ont été établis ; mais les anciens ports ne furent pas supprimés, *même lorsque le commerce les avait désertés*. Il résultait de là une grande disproportion dans les frais de perception des recettes de douane suivant les ports d'importation. A New-York, pour percevoir 100 dollars de recettes, il en coûtait 22/100 d'un *cent* ; à Annapolis (Maryland), il en coûtait 309 dollars ! Dans 38 ports, il en coûtait plus d'un dollar pour percevoir un dollar de recettes ! Pour mettre fin à ces abus, le Congrès a substitué en 1912, au *permanent appropriation* du service des douanes des crédits *annuels* spécifiques (*specific annual appropriation*) [2].

Il n'existe pas, comme en Angleterre, de droit de virement pour assurer la continuité de l'exécution des travaux publics ; il en résulte des à-coups et des interruptions, dès que les crédits sont épuisés. Il y a là une lacune qui tient à la jalousie avec laquelle le Congrès défend ses prérogatives financières. Il fixe dans le moindre détail les dépenses à faire et ne veut laisser à l'Exécutif aucun pouvoir discrétionnaire [3].

SECTION IV

Règle de l'autorisation préalable des dépenses publiques.

Dans la plupart des pays, on admet que les dépenses doivent être votées par les Chambres *avant d'être engagées*. Une discussion *a posteriori* de l'utilité d'une dépense ne peut être qu'un débat académique. Le Parlement a la main forcée par le fait accompli.

Pratiquement, la règle de l'autorisation préalable se pose dans deux cas principaux : 1° les *crédits additionnels* ; — 2° les *budgets provisoires*.

§ 1. — Les crédits additionnels.

Le budget une fois voté, il peut arriver que les crédits alloués par les Chambres se trouvent *insuffisants*, ou que des besoins *nouveaux*, non prévus au budget, nécessitent des dépenses *nouvelles*.

1. ADAMS, *Sc. of finances*, p. 157 à 159.
2. E.-L. BOGART, *Les Finances fédérales pour 1912-13*, *R. S. L. F.*, 1913, p. 73 et 74.
3. WILLOUGHBY, *op. cit.*, p. 191.

I. — *Discussion théorique* [1].

Il faut se placer à deux points de vue : *constitutionnel, financier.*

I. — *Point de vue constitutionnel.* La règle de l'autorisation préalable signifie que, *avant d'engager la dépense*, le Gouvernement doit demander au Parlement des *crédits additionnels.*

En principe, cette règle se justifie parfaitement. Si les ministres peuvent, après coup et sous prétexte de circonstances imprévues, excéder les limites posées, le vote du budget par le Parlement n'est plus qu'une formalité illusoire. A quoi sert la discussion approfondie à laquelle se livrent les Chambres, si, en dépit des réductions consenties ou imposées, le Gouvernement peut, après le vote, augmenter les dépenses de toute nature ?

L'application de la règle ne présente guère de difficulté pratique *lorsque les Chambres sont en session.* Quelque imprévue et urgente que soit la dépense, le Gouvernement peut solliciter la discussion et le vote immédiats des crédits.

La question est plus délicate, lorsque les Chambres ne sont pas en session. *Pour les dépenses nouvelles non urgentes*, il n'y a aucun inconvénient à ce que le Gouvernement attende la plus prochaine session des Chambres pour solliciter l'autorisation nécessaire à l'*engagement* de la dépense. Mais il y a des circonstances — rares, il est vrai — où l'imprévu se produit avec un tel caractère d'exigence qu'il doit y être pourvu sans délai : une catastrophe (inondation, incendie, grêle, cyclone, etc.) vient ruiner une région, une ville ; des secours immédiats sont indispensables. Il est aussi des services publics qui ne peuvent être interrompus faute de crédits : dette publique, pensions, justice, exploitations industrielles, monopoles fiscaux, etc.

Comment faire ?

Une première solution possible est le maintien intégral de la règle de l'autorisation parlementaire préalable. Le Gouvernement, s'il y a lieu, la violera, sous sa responsabilité ; le Parlement sera appelé, le plus tôt possible, à voter un bill d'indemnité aux ministres. La crainte de ne point obtenir le bill d'indemnité sera pour eux le frein aux abus.

Cette solution ne peut être admise que dans les cas tout à fait graves, dans lesquels on peut dire : *salus populi suprema lex.* En temps normal, elle manque de souplesse ; elle habitue les ministres à engager des dépenses sans crédit, sous leur responsabilité, il est vrai ; mais, à force d'être engagée, cette responsabilité n'est plus qu'une formule vide de sens.

Une deuxième solution, c'est d'admettre, pour certaines hypothèses,

1. Jèze, *Le Budget*, p. 406 et s.

une dérogation à la règle de l'autorisation préalable. Alors, trois procédés principaux sont possibles : 1° Le Parlement inscrira à l'avance, soit pour chaque service, soit pour l'ensemble des services, des *crédits pour dépenses imprévues*, sur lesquels on imputera la dépense additionnelle — 2° Le Parlement *énumérera certains services* pour lesquels, en cas d'urgence, le Gouvernement pourra engager la dépense, avec obligation d'en rendre immédiatement compte au Parlement, dès sa plus prochaine réunion. — 3° Les Ministres seront autorisés à opérer, *provisoirement*, des *virements* dans l'intérieur des crédits de leur département, sauf ratification ultérieure du Parlement.

Le système des *crédits pour dépenses imprévues* semble mieux sauvegarder les droits du Parlement. — En réalité, le Gouvernement sera tenté de voir dans ces crédits pour dépenses imprévues une caisse noire, propice à couvrir toutes sortes d'insuffisances, sous prétexte d'urgence De plus, si ces crédits sont minimes, la question reste non résolue.

Le système des *virements* est plein de périls : c'est la permission donnée aux ministres de bouleverser le budget primitif.

Le système de l'*autorisation générale* sans fixation de crédits, pour les services énumérés par la loi, semble préférable, pourvu que l'énumération soit limitée aux dépenses *urgentes* et aux services *indispensables*, et qu'il y ait obligation très stricte de demander aux Chambres, *dès leur réunion*, la régularisation des ouvertures de crédits ainsi faites par le gouvernement.

D'ailleurs, *quel que soit le procédé adopté*, il est certain que, dans les cas de *crise très grave*, — au cas de menace de guerre nationale, par exemple, — le Gouvernement n'hésitera pas à engager des dépenses sans autorisation parlementaire. Le danger politique de publier les préparatifs militaires compensera, à ses yeux, les inconvénients des engagements de dépenses sans crédit. *Salus populi*, *suprema lex*. Dans ces cas, les Ministres agiront *extra legem*, sous leur responsabilité.

II. — *Point de vue financier*. — Les crédits additionnels, même s'ils sont accordés par le Parlement préalablement à l'engagement de la dépense, *compromettent l'équilibre du budget*. Un seul tableau ne présente plus, à la fois, toutes les dépenses et toutes les recettes de l'exercice. Or, tout ce que le budget perd en unité, il le perd aussi en clarté ; le contrôle des Chambres sur les dépenses publiques est très affaibli. Le Parlement n'examine pas chacune des dépenses qui fait l'objet d'une demande de crédits additionnels aussi sévèrement que les dépenses qui sont inscrites au budget proprement dit. En cours d'exercice, le contrôle est très superficiel. Dans ces conditions, il est

à redouter que le Gouvernement n'omette, dans ses prévisions budgétaires, des dépenses nécessaires, afin d'obtenir un équilibre apparent ; ou bien même que, se croyant très habile, il ne consente des réductions de crédits réclamées par le Parlement et qu'il ne vienne ensuite, peu à peu, sous forme de demandes de crédits supplémentaires, rattraper ces concessions apparentes et relever les crédits. L'équilibre budgétaire, obtenu avec beaucoup de peine, sera détruit : ce sera le déficit. Il y a là un danger certain qui faisait dire à Gladstone : les crédits additionnels sont « l'un des plus grands maux qu'une Chambre puisse subir ».

Le remède, il est vrai, semble facile. Que l'on *groupe toutes les demandes de crédits additionnels* et que l'on attende, pour les soumettre aux Chambres, que leur montant soit d'une certaine importance ! La discussion sera plus sérieuse par cela même qu'elle portera sur des crédits plus élevés. Enfin, que l'on impose aux pouvoirs publics l'obligation de joindre, à la demande de crédits, l'*indication des ressources destinées à y faire face*, et l'équilibre sera maintenu.

L'application rigoureuse de ces idées, c'est, soit le système du *budget supplémentaire* dans lequel le Parlement est appelé à voter, à nouveau, en cours d'exercice, le budget, mais un budget complété, revu et corrigé ; soit le système du *budget rectificatif*, comprenant seulement les modifications à apporter au budget primitif.

Les systèmes du budget supplémentaire ou du budget rectificatif ont des inconvénients. La préparation et la discussion de deux budgets prennent beaucoup de temps. — L'existence d'un budget supplémentaire ou rectificatif enlève à la discussion du budget primitif une grande partie de sa valeur. Comptant sur le budget supplémentaire ou sur le budget rectificatif, on ne prendra pas au sérieux le budget primitif. — Le budget rectificatif a toutefois l'avantage de présenter le tableau des dépenses additionnelles et aussi l'indication précise des voies et moyens qui doivent y faire face : ce procédé tend à conserver l'unité et l'équilibre budgétaires.

Il ne faut pas se faire illusion : toutes ces combinaisons ne sont que des palliatifs. Le remède le plus sérieux, ce sont de bonnes méthodes de préparation du budget ; c'est la sincérité et la loyauté du gouvernement et des administrations publiques dans leurs demandes de crédits primitifs ; c'est la sévérité du Parlement dans le contrôle du budget primitif. Si le Gouvernement et le Parlement veillent sérieusement à ce que les crédits primitifs ne soient pas évalués pour des sommes inférieures à celles que les faits nécessiteront vraisemblablement en cours d'exercice, les crédits additionnels ne sont guère à redouter.

En somme, les crédits additionnels soulèvent deux problèmes : 1° un problème d'ordre *politique* et *constitutionnel* : le respect des

droits du Parlement ; 2° un problème d'ordre *financier :* le respect de l'équilibre budgétaire.

Comment ces deux problèmes ont-ils été résolus dans la pratique ?

§ 2. — Législations positives.

I. — *Les crédits additionnels et la règle de l'autorisation préalable.*

Dans la plupart des pays, on a apporté une certaine atténuation à la règle de l'autorisation préalable pour les cas urgents et imprévus, ou pour les services indispensables.

I. — *Angleterre.*

En *Angleterre* [1], la suprématie du Parlement est incontestée, mais le gouvernement jouit de la confiance de la législature et fait voter le budget des dépenses sans modification. — Ceci posé, les crédits additionnels (*additional grants*) sont de quatre sortes : 1° les suppléments de crédits ou nouveaux crédits (*supplementary votes*) demandés au *cours de l'année financière* en vue de dépenses *nouvelles ;* 2° les *excess votes* pour régulariser une dépense déjà engagée et payée au cours de *l'année financière expirée ;* 3° les *votes of credit*, crédits en bloc en vue d'une opération navale ou militaire ; *c'est la pratique en temps de guerre* [2] ; 4° les *exceptional grants*, pour une opération tout à fait extraordinaire (récompense nationale, prêt à un Etat étranger, etc.).

D'une manière générale, étant donnée la forte situation du Cabinet, très souvent les crédits additionnels sont demandés pour des dépenses déjà *engagées* ou même *payées*. C'est donc souvent un contrôle *après coup*.

L'on admet tout d'abord que, dans les *cas d'urgence*, c'est le devoir de l'Exécutif d'assumer la responsabilité de faire les dépenses qu'exige l'intérêt public, nonosbtant l'absence d'autorisation parlementaire. — En dehors de ces circonstances, *en ce qui concerne les services de l'armée et de la marine*, le Gouvernement use *surtout* du droit d'effectuer des *virements* de *vote* à *vote*, pourvu que le montant total des crédits ne soit pas dépassé et sauf ratification ultérieure des Chambres. Ce droit de virement n'existe pas pour les services civils, sauf pour les

1. Pour les détails, Jèze, *Le Budget*, p. 440 et suiv. ; — Willoughby, *The system of financial administration of Great Britain*, 1917, p. 127 et s. ; — Henry Higgs, *The Financial System of the United Kingdom*, 1914, p. 15 et s. ; p. 27 et s. ; p. 75.

2. Pour les détails sur les *votes of credit*, G. Jèze, *Cours de Sc. des finances*, 6e édition, 1922, *Les dépenses publiques*, p. 251 et s. et surtout G. Jèze, *Les Finances de guerre de l'Angleterre*, I, 1915, p. 34 et s. ; II, 1915, p. 20 et s.

travaux publics (V. *supra*, p. 142). — Enfin, le Gouvernement a le droit d'engager et de payer des dépenses (civiles ou militaires), provisoirement, au moyen d'avances prises soit sur le produit de recettes extraordinaires (*extra receipts*), soit sur certains fonds (*Treasury Chest Fund*, *Civil Contingencies Fund*). — Pour les dépenses *considérables*, civiles ou militaires, la règle est que le Gouvernement, *avant le paiement*, demande au Parlement de voter des *supplementary estimates*. Ces *supplementary estimates* doivent être votés tous les ans avant le 31 mars, date de l'expiration de l'année financière.

En fait, on constate qu'en Angleterre les crédits additionnels sont moins importants qu'ailleurs. Cela tient d'abord et surtout à ce que le Parlement ne fait subir aux *estimates* du Gouvernement aucune réduction (V. *supra*, p. 45) ; ensuite, à la faible *spécialisation* (*supra*, p. 124), au *droit de virement* exercé sous le contrôle de la Trésorerie (V. *supra*, p. 142) ; enfin au contrôle minutieux exercé sur les *excess votes* par le *Comité des comptes publics* (toujours présidé par un membre de l'opposition), *avant* que la Chambre des Communes les alloue [1].

Malgré tout, il y a une tendance à l'accroissement des crédits additionnels.

Il faut insister sur le droit de virement et sur le double contrôle de la Trésorerie et du Comité des Comptes publics.

1° *Droit de virement.* — Ce droit a été critiqué ; mais on s'accorde, en général, à reconnaître que ce pouvoir de virement, dûment contrôlé par la Trésorerie, ne donne pas lieu à des abus graves et qu'il constitue une mesure empêchant le gaspillage et les crédits additionnels [2]. Certains proposent de renforcer le contrôle sur le pouvoir de virement en exigeant, en outre, un rapport du *Comptroller and Auditor General* à la Chambre des Communes [3].

2° *Contrôle préventif de la Trésorerie.* — Lorsqu'un service constate que ses crédits vont être épuisés et qu'il a besoin de faire des dépenses en excédent des autorisations du Parlement, la règle est qu'il doit présenter, par écrit, à la Trésorerie, un exposé complet de l'état de ses crédits afin que la Trésorerie décide s'il y a lieu de faire la dépense tout de suite, ou d'attendre et de présenter au Parlement un *supplementary estimate* [4].

3° Le contrôle du Comité des Comptes publics avec la collaboration du *Comptroller and Auditor General* est considéré comme de très grande efficacité, bien qu'il s'exerce seulement *après coup*. D'ailleurs, la loi et les règlements prescrivent que les faits de dépassements de crédits soient exposés au Comité et que celui-ci fasse son rapport assez tôt pour que la Chambre des Communes puisse statuer et allouer des crédits additionnels avant la fin de l'année financière (31 mars). — Certains proposent que ce pouvoir de contrôle soit renforcé par l'obligation, pour le *Comptroller and Auditor General*, de signaler à la Chambre des Communes toutes les irrégularités graves qu'il

1. WILLOUGHBY, *Financial admin. of Great Britain*, 1917, p. 128 ; HIGGS, *Fin. System of the U. K.*, 1914, p. 26 et s. ; p. 34 et 35 ; p. 72 et s.
2. En ce sens, Mr. AUSTEN CHAMBERLAIN, *9th Report* (*Procedure of the House*) *from the Select Committee on Nat. Exp*, 1918, n° 121, p. 14.
3. *7th Report from the Select Comm. on Nat. Exp.*, 1918, n° 98, p. VIII.
4. *Treasury Minutes*, 3 novembre 1885, 20 août 1889 (pour l'Armée et la Marine), 3 janvier 1892 (*Services civils*), dans *Epitome of the Reports from the Committee of Public Accounts, 1857 to 1910*, (9 février 1911, n° 36), p. 165 ; p. 223 et s. ; p. 264.

constate, et cela dès qu'il s'en aperçoit, sans attendre l'époque de la reddition des comptes [1].

L'ensemble de ces mesures est assez efficace. Le 25 avril 1921, dans son *budget speech,* Mr. Austen Chamberlain, exposait à la Chambre des Communes, que ses *prévisions* de dépense pour 1920-21 avaient été de £ 1.184 millions et que les dépenses *réelles* s'étaient élevées à £ 1.195 millions; l'excédent de dépenses avait donc été seulement de £ 11 millions (275 millions de fr.) environ. C'est un pourcentage très faible : « Aucun ministre des finances au monde, ajoutait-il, n'a de conseillers plus avisés et plus prudents, pour l'aider à établir ses évaluations, que le Chancelier de l'Echiquier » [2].

II. — *Italie.*

En *Italie* [3], les virements sont interdits. On pratique le système des *crédits pour dépenses imprévues.* Il est alloué, chaque année, par les Chambres, deux crédits spéciaux : « fonds de réserve pour les dépenses imprévues », et « fonds de réserve pour les dépenses obligatoires et d'ordre ». La loi du budget donne chaque année une nomenclature des dépenses qui peuvent seules être couvertes par le « fonds de réserve pour les *dépenses obligatoires et d'ordre* », quand les sommes inscrites aux différents chapitres du budget sont insuffisantes. S'il s'agit de *dépenses facultatives, supplémentaires* (*spese maggiori*) mais non nouvelles (*spese nuove*), en *l'absence des Chambres* un décret royal ouvre *provisoirement* les crédits par imputation sur le fonds de réserve pour les dépenses imprévues, sauf ratification ultérieure par les Chambres.

D'autre part, de 1883 à 1913, dans l'intérêt de l'unité budgétaire, la plus grande partie des modifications de crédits et des ratifications de crédits étaient inscrites dans un *budget rectificatif* voté au milieu de l'année financière (loi de rectification du budget, *legge di assestamento del bilancio*).

La loi du 26 juin 1913 a supprimé le budget rectificatif [4], à raison de la complication, des lenteurs, de l'affaiblissement du contrôle parlementaire, qui résultaient de la division de la discussion budgétaire en deux phases ; de plus, le temps laissé au Sénat pour exercer son contrôle financier était réduit à néant. En outre, le Gouvernement

1. *9th Report (Procedure of the House) from the Select Committee on National Expenditure*, 1918, n° 121, p. 8.
2. *R. S. L. F.*, 1921, p. 240.
3. Pour les détails, JÈZE, *Le Budget*, p. 462 et s. ; DE CUPIS, *Legge sull' amm.. del patrimonio dello Stato*, 3e édition, *op. cit.*, II, p. .
4. G. JÈZE. *La suppression de la loi de rectification du budget en Italie*, dans *R. S. L. F.* 1914, p. 435 et s. ; FLORA, *Sc. delle Finanze*, 6e édition, 1921, p. 105 et s.

n'hésitait pas, pour donner au Parlement et au pays l'illusion de l'équilibre, à réduire les dépenses et à exagérer les recettes dans le budget de prévision, sauf à faire les corrections nécessaires dans le budget rectificatif en invoquant des événements imprévus. Enfin, le budget rectificatif n'avait produit aucun des bons résultats qu'on en attendait en 1883.

Aujourd'hui, on procède par demandes spéciales de crédits additionnels. Dans son *exposé financier* le ministre fait connaître, avec documents justificatifs annexés, la situation des crédits et les modifications qui y ont été apportées.

III. — *Système prussien.*

En *Prusse*, la nouvelle constitution républicaine reconnaît au Gouvernement le pouvoir de faire des dépenses sans crédit ou au delà des crédits, *en cas de nécessité urgente et imprévue ;* l'autorisation pourra être demandée *après coup* au Landtag. — Pour empêcher les abus, la Constitution *prussienne* (art. 67, al. 2) prescrit simplement que l'autorisation *préalable* du ministre des finances devra être obtenue. Art. 67 : « 1° Les dépassements de crédits et les dépenses en dehors du plan budgétaire doivent être soumises pour ratification à la Diète *dans le courant du prochain exercice.* — 2° Les dépassements de crédits et les dépenses non prévues doivent être *présentées* pour autorisation *au ministre des finances.* L'autorisation ne peut être accordée que *dans des cas d'une nécessité urgente et imprévue.* » — Pour assurer le maintien de l'équilibre budgétaire, l'article 66 prescrit : « Toute *proposition de la Diète* qui prévoit des *dépenses supplémentaires* en dehors du budget ou qui entraînerait de pareilles dépenses pour l'avenir, doit *indiquer la façon de couvrir l'excédent* ».

La Constitution de *l'Empire allemand* (11 août 1919) ne contient pas de disposition de ce genre [1].

IV. — *Système français.*

En *France*, la solution a beaucoup varié, à raison de l'antagonisme qui n'a pas cessé d'exister entre l'Exécutif et les Assemblées ; les variations de la législation sur les crédits additionnels coïncident avec le triomphe de l'un ou des autres, avec l'accroissement ou l'affaiblissement de la prérogative du Chef de l'Exécutif. Le point de départ a été la loi du 25 mars 1817 ; le point d'arrivée est la loi du 14 décembre

1. Pour la pratique en *Prusse* et dans l'*Empire allemand* (avant 1918), p. 477 et s. ; aux *Etats-Unis*, voyez Jèze, *Le Budget*, p. 456 et s ; *The need for a national budget*, 1912, p. 79 et s. ; en *Belgique*, p. 469 ; en *Suisse*, p. 474 et s. ; en *Russie* (avant 1917), p. 486 et s. ; en *Turquie*, p. 488.

1879. C'est dans cet intervalle de plus de soixante ans qu'un système compliqué s'est dégagé avec peine, pièce par pièce, morceau par morceau [1]. Il n'est pas très efficace.

On peut distinguer trois phases : 1° Avec l'introduction en France du gouvernement parlementaire (1814-1851), la règle de l'autorisation préalable finit par l'emporter ; mais avec des exceptions pour les cas urgents et pour les dépenses de certains services nécessaires. — 2° Avec l'éclipse du gouvernement parlementaire (1852-1870), la règle de l'autorisation préalable s'efface. On pratique le *système des virements* ; le gouvernement peut transporter, en cours d'exercice, le crédit de tel chapitre au crédit de tel autre chapitre du même ministère. Ces virements ne sont soumis à aucun contrôle du ministre des finances. D'autre part, pour assurer l'unité, le corps législatif vote chaque année un *budget rectificatif*. — 3° Avec la réapparition du gouvernement parlementaire, les virements sont supprimés et le budget rectificatif disparaît aussi (l. 16 septembre 1871, art. 30) : l'on revient à la règle de l'autorisation préalable, avec des exceptions pour les cas d'urgence et pour les dépenses de certains services nécessaires.

La loi du 16 septembre 1871 était imparfaite. Elle proclamait le droit de contrôle du Parlement et limitait l'Exécutif ; mais elle ne précisait pas suffisamment « les cas extraordinaires et urgents » dans lesquels le Gouvernement pouvait, *en l'absence des Chambres*, ouvrir des crédits additionnels pour *services non prévus au budget*. Elle ne déterminait pas, non plus, d'une manière assez exacte, les cas *d'absence des Chambres* et le point de savoir si le droit du Gouvernement d'ouvrir par décret des crédits additionnels s'appliquait à tous les cas de prorogation des Chambres, notamment au cas de dissolution.

Au cours du conflit commencé le 16 mai 1877, et après la dissolution de la Chambre des députés, le Gouvernement du maréchal de Mac-Mahon, donnant à la loi de 1871 une interprétation extensive, rendit des *décrets* d'ouverture de crédits additionnels pour des sommes importantes. Lorsque les élections du 14 octobre et le ministère du 14 décembre 1877 eurent assuré le triomphe de la Chambre des députés sur les Ministres et sur le Président, on attaqua violemment la légalité de ces décrets et l'on songea à restreindre les pouvoirs de l'Exécutif. L'une des mesures prises dans ce but est relative aux crédits additionnels (l. 14 décembre 1879).

Le régime actuellement en vigueur est celui de la loi du 14 décembre 1879.

Le principe est « qu'il ne peut être accordé de crédits supplémentaires et extraordinaires qu'en vertu d'une loi » (art. 1er).

1. Pour l'histoire détaillée, en France, des crédits additionnels jusqu'à nos jours, voyez Jèze, *Le Budget*, p. 414 et s.

Cette règle, *lorsque le Parlement est réuni*, est presque absolue ; elle ne comporte que de rares exceptions, prévues par des textes législatifs formels, dans lesquelles les crédits peuvent être ouverts par *décret*.

Voici les principales exceptions : 1° Art. 14, loi de finances du 26 février 1887 *(exploitation de l'administration des monnaies et médailles)* ; — 2° loi du 18 juillet 1892, art. 29 *(service des dégrèvements et non valeurs sur contributions directes)* ; — 3° loi de finances du 28 décembre 1895, art. 58 *(dépenses secrètes intéressant la défense nationale jusqu'à concurrence de 2 millions)*.

Lorsque les Chambres ne sont pas en session, on distingue :

a) Si l'absence des Chambres est le résultat d'une *prorogation autre que celle qui est définie par le premier paragraphe de l'art. 2 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875*, les crédits additionnels, *de quelque nature qu'ils soient*, ne peuvent pas être ouverts par décret. — Cela comprend trois cas : les Chambres se sont ajournées elles-mêmes pour quelques jours ; ajournement des Chambres par le Président de la République ; dissolution de la Chambre des députés.

b) Si les Chambres sont absentes par *prorogation au sens du* § *1 de l'art. 2 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875* (clôture normale de la session), des crédits additionnels peuvent *exceptionnellement* être ouverts par décret, à trois conditions :

1re *condition.* — Il faut que les crédits additionnels s'appliquent à certaines catégories de dépenses. — La loi de 1879 distingue, à cet égard, suivant que les dépenses à engager se rapportent à des *services prévus* ou *à des services non prévus au budget.*

A. *Dépenses pour services prévus au budget.* — Les crédits additionnels portent ici le nom de crédits *supplémentaires* (art. 2, § 1). La loi distingue entre les *services votés* à crédits évaluatifs, et les *services à crédits fixes*, limitatifs (*supra*, p. 132).

α) *Services votés.* Ex. : dette publique, pensions civiles et militaires, frais de justice criminelle, achats de fourrages pour les chevaux, subventions à la marine marchande, etc. — Si, en l'absence des Chambres, les prévisions budgétaires sont dépassées, *sans que ce dépassement résulte d'une modification dans la nature du service*, le Gouvernement pourra ouvrir, par décret, des crédits additionnels. — Les *services votés* sont *limitativement* énumérés, chaque année, dans un tableau annexé à la loi de finances (L. 1879, art. 2 § 1, art. 4 § 1 et art. 5 § 1 combinés). Ce tableau contient une liste *très longue* de *services votés.*

β) *Services à crédits limitatifs*. Ex. : traitement du personnel de chaque ministère, constructions navales neuves, etc. — En aucun cas, et quelle que soit l'urgence, le Gouvernement ne peut, par

décret, ouvrir, pour ces services, des crédits additionnels. Si les circonstances étaient tellement urgentes qu'il y aurait péril en la demeure, il serait nécessaire de convoquer extraordinairement les Chambres (l. 1879, art. 5 § 1).

B. *Dépenses pour services non prévus au budget.* — Les crédits additionnels destinés à couvrir ces dépenses portent le nom de *crédits extraordinaires*. Ils sont de deux sortes : ou bien ils ont pour objet la création d'un *service* nouveau ; ou bien ils ont pour objet simplement une *dépense* nouvelle (art. 2, § 2). Comme exemples de *création d'un service nouveau*, on peut citer les crédits ouverts pour des travaux de fortification ou pour l'accroissement de l'effectif et du matériel de l'armée. Comme exemples de *besoin nouveau*, on peut citer les dépenses nécessitées par la réception de souverains étrangers, ou par des funérailles nationales, par des secours aux victimes d'une catastrophe (inondation, tremblement de terre, etc.).

α) S'agit-il d'une dépense ayant pour objet la *création d'un service nouveau*, quelles que soient l'urgence et l'utilité de la dépense, le crédit ne pourra jamais être ouvert que par le Parlement (art. 5, § 2). — β) S'agit-il d'une dépense ayant pour objet la satisfaction d'un *besoin nouveau*, le Gouvernement pourra ouvrir, par décret, les crédits extraordinaires nécessaires (Art. 2, § 2, art. 4 et 5, § 2 combinés).

2e *condition.* — Les décrets d'ouverture de crédits additionnels doivent être rendus en Conseil d'Etat, après avoir été délibérés et approuvés en Conseil des ministres (art. 4).

3e *condition.* — Les décrets d'ouverture de crédits additionnels doivent être *présentés* à la sanction des Chambres dans la quinzaine de leur plus prochaine réunion (art. 4 *in fine*).

La sanction de toutes les règles qui précèdent sur les crédits additionnels consiste dans la responsabilité *politique* ou *juridique* des ministres : si les ministres ne s'y conforment pas, il y a dépense engagée sans crédits ou au delà des crédits. Il y a lieu d'appliquer les mesures prises par la loi soit pour *prévenir*, soit pour *réprimer* les engagements de dépenses au delà des crédits votés (*comptabilité des dépenses engagées*, *responsabilité ministérielle*) [1].

II. — En même temps qu'elle a pris des précautions contre l'Exécutif, la loi du 14 décembre 1879 a maintenu les dispositions prises par les lois ou règlements antérieurs pour prévenir la *rupture de l'équilibre budgétaire* :

1. V *supra*, p. 135, et *infra*. A ce propos, il y aura à parler des *bills d'indemnité* qui sont demandés aux Chambres sous forme de crédits *complémentaires* lors de la loi des comptes.

1°) *groupement* par le ministre des Finances des crédits additionnels pour un mois au moins (Arrêté du Président du Conseil du 1er avril 1871, art. 1er ; loi du 12 août 1876) ;

2°) *indication des voies et moyens* (L. 14 déc. 1879, art. 4, § 1 *in fine*). Cette indication n'a aucune efficacité ; au lieu d'augmenter les recettes du budget jusqu'à concurrence des dépenses nouvelles, on se borne à dire : « Il sera pourvu aux dépenses au moyen des ressources générales du budget de l'exercice .. »

3°) En 1876, la Commission du budget a obtenu du ministre des Finances qu'à tous les projets de loi concernant les crédits additionnels on joindrait, en annexe, un relevé des suppléments déjà votés et un état de situation des exercices en cours. Déjà une loi de 1849 — non appliquée — prescrivait l'affichage, dans le palais législatif, d'un tableau des suppléments de crédits sur le budget en cours.

4°) Enfin, les lois de finances du 26 décembre 1908 (art. 39), du 12 août 1919 (art. 37) et du 30 avril 1921 (art. 41) ont chargé les contrôleurs des dépenses engagées de surveiller les demandes de crédits additionnels : *a*) ils doivent adresser, à la fin de chaque trimestre, au ministre des finances et au ministre intéressé, un tableau des suppléments de crédits que l'état des engagements de dépenses peut rendre nécessaires au cours de l'exercice (l. 1908, art. 39) ; — *b*) de plus, les demandes de crédits additionnels de toute nature adressées au ministère des finances doivent être accompagnées de l'avis du contrôleur (art. 41, loi de 1921) ; — *c*) en 1921, le ministre des finances a promis aux Chambres que les rapports des contrôleurs des dépenses engagées seraient communiqués aux commissions financières des Chambres, qui pourront ainsi surveiller la consommation des crédits et empêcher les crédits additionnels abusifs [1].

III — L'efficacité pratique de toutes ces mesures n'a pas jusqu'ici été très grande.

1° Au *point de vue constitutionnel*, les règles ne sont pas observées :

a) En *cas de crise*, le Gouvernement n'hésite pas à engager des dépenses additionnelles sans crédit ; tout au plus, sollicite-t-il l'assentiment des commissions des finances de la Chambre et du Sénat ou plus simplement du président et du rapporteur général de ces commissions. C'est ce qu'il a fait en 1897 pour la fabrication du canon de 75 ; en 1898 lors de l'incident de Fachoda ; en 1906 pour la crise du Maroc ; de 1905 à 1913, le Gouvernement a engagé ainsi plusieurs centaines de millions de dépenses nouvelles. Après coup, le Parlement a approuvé [2].

1. Proposition LOUIS MARIN, Chambre, 28 novembre 1921, n° 3419.
2. G. JÈZE, *Le Budget*, 1910, p. 434 et s. ; et les articles dans la *R. S. L. F.*, 1906, p. 21 et s. ; 1907, p. 1 et s. ; 1913, p. 126 et s. — Pour l'incident de 1897 (canon de 75), G. JÈZE, *Les Finances de guerre de la France*, 1915, p. 462 et s.

La grande guerre de 1914-18 n'a fait qu'aggraver ces mauvaises habitudes [1]. En 1921, les Chambres ont été saisies, par un premier cahier de crédits additionnels pour 1920, d'une demande de 2.716 millions de francs modifiant 573 chapitres du budget, et dont plus de 700 millions avaient été *engagés* et même *payés* sans autorisation du Parlement ; puis, par un deuxième cahier, d'une demande de 475 millions de fr. dont la plus grosse partie avait aussi été *engagée* et *payée* sans crédits. Au total, pour le seul exercice 1920, le Parlement a voté onze lois de crédits additionnels pour un total de 4.796 millions de francs [2]. Cela a fait scandale [3].

b) En *temps normal*, très souvent les crédits sont demandés pour *payer* des dépenses déjà engagées ou même pour régulariser des *paiements* effectués. Ainsi en 1921, *sans crédits*, le gouvernement a rétabli l'ambassade du Vatican. Le gouvernement n'ignorait pas l'hostilité de la majorité du Sénat à cette mesure. Il a voulu lui forcer la main. — Il est fait aussi abus du pouvoir d'ouvrir des crédits par décret en l'absence des Chambres : le Gouvernement ouvre ces crédits à la veille de la réunion des Chambres.

2° Au *point de vue financier*, la règle d'après laquelle les *voies et moyens* doivent être indiqués pour couvrir les crédits additionnels n'est pas observée. — Le *groupement* des crédits additionnels n'a pas toujours lieu.

Tout ceci fait que les crédits additionnels demandés par le Gouvernement atteignent des sommes considérables. Avant la guerre de 1914-18, 388 millions de francs, en 1885 ; assez fréquemment 250 millions ; ordinairement 150 millions ; rarement ils étaient au-dessous de 100 millions [4]. — Depuis la guerre de 1914-18, c'est par *milliards* que l'on compte (V. *supra*, p. 155).

1. Au début de la guerre de 1914-18, une loi du 5 août 1914 modifiant la loi de 1879 avait autorisé le Gouvernement, *pendant la prorogation des Chambres*, à ouvrir, par décret en Conseil d'Etat après délibération et approbation du conseil des ministres, les crédits additionnels (*supplémentaires* et *extraordinaires*) nécessaires aux *besoins de la défense nationale*, même s'ils correspondaient à des services destinés à la création d'un *service nouveau*. Ces décrets d'ouverture de crédits *indiqueraient* les voies et moyens et autoriseraient la création et la réalisation des ressources extraordinaires nécessaires. Ils devaient être soumis à la sanction du pouvoir législatif dans la quinzaine de la plus prochaine réunion des Chambres ». — Ce texte était *inconstitutionnel* : la rédaction votée par le Sénat n'était pas celle votée par la Chambre ; le ministre des finances, M. Noulens, en lisant les textes à la tribune de la Chambre et à la tribune du Sénat s'était trompé de papier ! — Quoi qu'il en soit, il a été appliqué pendant les six premiers mois de la guerre : le Gouvernement s'étant très cavalièrement (on a parlé de coup d'Etat) débarrassé des Chambres. Une loi du 30 novembre 1915 a abrogé la loi. — Sur cette loi (inconstitutionnalité, critique, application et abrogation), voyez G. JÈZE, *Les Finances de guerre de la France*, *R. S. L. F.*, 1915, p. 467 et s., p. 722 et s. ; 1916, p. 146 et s.

2. Rapport BOKANOWSKI, Chambre, 22 novembre 1921, n° 3381.

3. Voyez les déclarations de MM. MILLIÈS-LACROIX, CHÉRON, RIBOT, au Sénat, séance du 28 février 1921, *J. O. Débats*, p. 180 et s. ; — GASTON JÈZE, *Le contrôle financier*, dans l'*Action nationale*, 25 mars 1921, p 313 et s. ; 25 octobre 1921 ; 25 décembre 1921 ; — ANDRÉ BOSC, Les *crédits additionnels*, *R. S. L. F.*, 1921, p. 618 et s.

4. Pour le mouvement des crédits additionnels avant 1914, JÈZE, *le Budget*, p. 437 et s.

Il y a là un mal dont on se préoccupe beaucoup. — Sans doute, il y a, à la clôture de l'exercice, des annulations de crédit (V. *infra*); mais ces annulations sont très souvent la preuve d'évaluations dépourvues de sincérité. Le Gouvernement et les Chambres — surtout la Chambre des députés — en ont toute la responsabilité.

La loi de finances du 26 décembre 1908, art 39, a cru trouver un remède : l'intervention des contrôleurs des dépenses engagées (V. *supra*, p. 120). « Les demandes de crédits supplémentaires adressées au ministre des finances seront accompagnées de l'avis du contrôleur ». Cette règle a été développée par les lois de 1919 et de 1921 (*supra*, p. 129, 135). — Le ministre des finances a aussi promis de communiquer *régulièrement* aux Commissions financières des Chambres les rapports des contrôleurs des dépenses engagées. — La loi de 1921 a ajouté l'interdiction formelle pour les comptables de payer les dépenses engagées sans crédits, la responsabilité personnelle des comptables, du ministre dépensier et du ministre des finances.

Loi du 30 avril 1921, art. 43 : « Les paiements... qui excéderaient les crédits législatifs ou qui concerneraient des dépenses pour lesquelles des lois n'auraient pas ouvert de crédits seront laissés à la charge des comptables. La Cour des Comptes réclamera aux comptables. . toutes pièces justificatives qu'elle estimera nécessaires pour servir de base, le cas échéant, au rejet de la dépense ». — Art. 125 : « Les ministres *ordonnateurs* et le ministre des finances seront *personnellement* responsables des décisions prises à l'encontre de la disposition ci-dessus » (interdiction d'engager des dépenses sans crédits ou au delà des crédits) (V. *supra*, p. 135).

Ces mesures n'ont guère eu d'efficacité. Le contrôleur des dépenses engagées n'est pas un assez gros personnage pour faire obstacle à la volonté d'un ministre [1]. — La responsabilité ministérielle est une fiction et une plaisanterie : l'exemple du rétablissement de l'ambassade du Vatican, au moment même où était votée la loi du 30 avril 1921, *sans crédits* et malgré l'hostilité de la majorité du Sénat, en est la démonstration éclatante. — Ce sont les mœurs administratives et parlementaires qu'il faudrait changer. — Il faudrait aussi que le ministre des finances ait des pouvoirs de contrôle sur la gestion financière des autres ministres, et qu'il *veuille* et *puisse* les exercer. Cela est-il possible [2] ?

1. M. Louis Marin a proposé de décider que les ordonnances ne seraient valables que si elles portent le visa du contrôleur ; et que les commissions financières des Chambres seraient saisies *mensuellement* des résultats de la comptabilité des dépenses engagées (proposition du 28 novembre 1921, Chambre, n° 3419). Pour la critique, Jèze, *Les crédits additionnels* dans l'*Action nationale*, 25 décembre 1921.

2. Laferrière, *Les responsabilités pour les engagements irréguliers de dépenses*. dans *R. S. L. F.*, 1913, p. 115 et s. ; — Jèze, *R. S. L. F.*, 1913, p. 126 et s. ; *Le contrôle financier*. dans l'*Action nationale*, avril et septembre 1921 : *Les crédits additionnels* dans l'*Action nationale*, 25 janvier, 25 mars, 25 décembre 1921 ; — A. Bosc, *Le contrôle financier*, *R. S. L. F.*, 1921, p. 618 et s.

§ 3. — Vote du budget avant le commencement de la période d'exécution[1].

1. — *Discussion théorique.*

I. — Le budget contient des autorisations soit d'effectuer les recettes d'impôt, soit d'engager ou de payer des dépenses[2] pour une période donnée. Il est naturel que le budget soit voté *avant l'ouverture de la période budgétaire.*

C'est la meilleure solution ; ce n'est pas une solution qui découle *nécessairement* de la règle de l'autorisation préalable. En effet, il suffirait que chacune des dépenses ne fût engagée ou payée, que les recettes d'impôt ne fussent perçues qu'après autorisation, sans qu'il y ait lieu de rechercher si les autres dépenses, les autres recettes ont été autorisées. Dès lors, le vote des dépenses et des recettes en cours d'exercice, pourvu qu'il soit préalable à l'engagement, au paiement ou à la perception, suivant les cas, respecte parfaitement la règle de l'autorisation préalable par le Parlement.

Toute la question est donc de savoir en quoi cette méthode est la plus avantageuse. Pourquoi ne vaut-il pas mieux voter le budget en cours d'exercice ? pourquoi est-il préférable que le budget *tout entier* soit voté *avant* l'ouverture de la période budgétaire ?

Il semble que le système du vote par acomptes ne soit pas sans avantages : il rapproche les prévisions budgétaires de la période d'exécution. Les pouvoirs publics, juqu'au dernier moment, pourront rectifier leurs evaluations primitives et obtenir ainsi un équilibre très stable, que ne viendront pas détruire plus tard des crédits additionnels pour dépenses imprévues. — *Politiquement*, le système des acomptes met plus complètement l'Exécutif dans la main des Chambres.

II. — Le vote du budget *avant* l'ouverture de l'exercice financier est le système préférable :

1° Il y a avantage à grouper en un bloc — le budget — le tableau de toutes les dépenses et de toutes les recettes ; il est très dangereux de voter les dépenses par morceaux, de ne pas voter l'ensemble des recettes, de ne pas comparer l'ensemble des recettes à l'ensemble des dépenses.

L'inconvénient du vote en cours d'exercice, c'est qu'il n'est pas autre chose qu'un système régulier de crédits additionnels, avec tous ses inconvénients constitutionnels et financiers. Le montant d'une dépense ne sera jamais arrêté définitivement. On multiplie les occasions de gaspillage.

1. Jèze, *Le Budget*, p. 489 et s. ; *Rapport général fait au nom de la Commission extraparlementaire. J. O.*, 27 novembre 1917, Annexes, p. 279 et s.
2. Sur la nature de ces autorisations, voir *supra*, p. 29 et s.

2° Le budget est un *plan de politique*, un *programme de gouvernement* pour une période donnée : il est utile que ce programme soit arrêté avant le début de cette période.

3° Le budget des dépenses peut réaliser des économies ou contenir des crédits pour le développement de certains services publics. Le budget des recettes, dans les pays qui pratiquent le système des adjonctions budgétaires, peut être la condition pour la mise en application des réformes fiscales jointes au budget. Si le budget est voté avant l'ouverture de l'année financière, les économies, les extensions, les réformes fiscales s'appliqueront immédiatement.

III. — En fait, dans tous les Etats civilisés, la règle du vote du budget *avant* l'ouverture de l'année financière est admise (*France*, *Angleterre*, *Italie*, *Etats-Unis*, *Belgique*, *Prusse*, *Empire allemand*, etc.). Mais partout, sauf les *Etats-Unis* [1], il arrive souvent que le budget ne soit pas voté en temps utile.

IV. — Il a fallu imaginer des combinaisons pour parer à l'absence de budget. Il y en a deux principales : 1° permettre au Gouvernement d'ordonner le *maintien du statu quo* et la conservation du budget de la période expirée jusqu'au vote du nouveau budget ; 2° demander au Parlement des *autorisations partielles*. — Ce dernier procédé est celui qui cadre le mieux avec le rôle politique du budget, celui qui renforce le contrôle du Parlement sur l'Exécutif, qui lui garantit des convocations périodiques pour des sessions assez longues.

V. — L'autorisation partielle se présente sous deux formes : les *votes d'acomptes*, les *douzièmes provisoires*. — Dans le vote d'acomptes, l'autorisation partielle porte sur des *sommes* ; dans les douzièmes provisoires, elle porte sur des sommes et *aussi* sur la *période de temps* pour laquelle elle est donnée : un ou plusieurs mois ; d'où le nom de douzièmes provisoires.

Pratiquement, le procédé des acomptes ne peut s'appliquer qu'aux *dépenses*, il ne serait pas pratique pour les recettes. Le procédé des douzièmes, au contraire, a une portée générale : dépenses, *recettes* ; observation faite que, pour les recettes, la limitation porte non sur les *sommes* à recouvrer, mais exclusivement sur le *temps*.

VI. — Le système des douzièmes est préférable à celui des acomptes. Il est plus *souple* : il est plus facile de calculer *le temps* nécessaire pour achever le vote du budget, que de connaître très exactement les dépenses à faire jusqu'à cette époque ; avec le système des douzièmes, on pourra fixer assez largement les sommes à dépenser, puisqu'il y a l'autre limitation, à savoir le temps pour lequel l'autorisation est accordée.

1. JÈZE, *Le Budget*, p. 493.

II. — *Législations positives.*

On peut distinguer cinq groupes de législations : 1° celles qui donnent au Gouvernement le pouvoir de proroger provisoirement le budget de la période expirée (*Espagne*, *Japon*, *Turquie*, etc.) ; — 2° le système *américain* (résolution du Congrès maintenant en vigueur les crédits de l'année expirée jusqu'au vote des nouveaux crédits) ; — 3° le système *prussien* (grande latitude donnée au gouvernement) ; — 4° les législations qui pratiquent le système des acomptes (*Angleterre*) ; — 5° celles qui consacrent le procédé des douzièmes provisoires (*Italie*, *Belgique*, *France* .

I. *Prorogation du budget de la période expirée.* — C'est le système adopté dans les pays où l'Exécutif est puissant et où la législature n'a pas grande force : *Espagne*, certains *Etats particuliers de l'Union américaine*, la *Turquie*, le *Japon* (art. 71, Const.) [1].

II. *Système américain.* — Dans le Gouvernement *fédéral*, au cas où l'un des appropriation bills réguliers n'est pas voté avant l'ouverture de l'année financière (1er juillet), le Congrès vote des résolutions maintenant en vigueur les crédits de l'année écoulée. — En fait, ceci arrive *très rarement*.

III. La Constitution *prussienne* du 30 novembre 1920 a consacré le système suivant (art. 64) : « Si le budget de l'année à venir n'est pas encore voté lors de la clôture de l'exercice précédent, le Conseil des ministres est autorisé, *jusqu'à l'époque* de son entrée en vigueur : 1) à engager toutes les *dépenses* qui seraient nécessaires : *a*) pour des entreprises prévues par la loi ou pour l'application de mesures légalement décidées ; *b*) pour remplir les obligations juridiquement fondées de l'Etat ; *c*) pour continuer des constructions, des acquisitions ou autres prestations en vue desquelles *le budget de l'année précédente* a déjà consenti des sommes ; pour accorder, *dans les mêmes conditions*, des subsides en vue de constructions, d'acquisitions ou autres prestations ; — 2) à émettre, pour une durée de trois mois, des *Bons du Trésor*, jusqu'à concurrence d'un quart du chiffre total du *budget* de l'année précédente, à moins que des recettes provenant d'impôts, de taxes ou d'autres sommes et autorisées par une loi spéciale ne couvrent les dépenses signalées au n° 1 ».
La Constitution du *Reich allemand*, du 11 août 1919 *ne* contient *pas* d'article analogue.

IV. *Vote d'acomptes.* — C'est la pratique de l'*Angleterre* [2]. Il n'y a pas de budget au sens français du mot, mais un *Appropriation Act* annuel qui alloue des crédits pour les *Supply services* et un *Finance Act* annuel qui opère des réformes fiscales et donne l'autorisation de recouvrer les impôts non permanents (*income tax*, *tea duty*) (*supra*, p. 27 et s.). Ceci posé, l'*Appropriation Act* ni le *Finance Act* ne sont jamais votés avant le 1er avril (ouverture de l'année financière anglaise). Ils sont votés en cours d'année, en juillet ou août.

1° *Pour les impôts*, ce vote tardif n'a pas d'inconvénients : l'income tax n'est payable que le 1er janvier suivant, c'est-à-dire après le vote du *Finance Act*. Les droits sur le thé, les modifications aux impôts perma-

1. Sur tous ces points, voyez JÈZE, *Le Budget*, p. 494 et s. : *Espagne*, p. 494 et s. ; *Etats américains*, p. 495 ; — *Etats particuliers allemands* (avant la révolution de 1918) : *Bavière*, *Saxe*, *Bade*, p. 495 et s. ; — *Russie* (avant la révolution de 1917), p. 496 et s. ; — *Turquie*, p. 498 ; — *Japon*, *R. S. L. F.*, 1906, p. 300.
2 Pour les détails, voyez JÈZE, *Le Budget*, p. 499 et s.

nents, les nouveaux impôts permanents sont perçus, *sans attendre le vote du Finance Act*, dès le lendemain du jour où le Comité des voies et moyens de la Chambre des communes a voté les résolutions approuvant le maintien des droits sur le thé ou le principe des impôts nouveaux ou des modifications proposés par le Chancelier de l'Echiquier dans son *budget speech*. Avant 1913, le *Finance Act* régularisait, après coup, ces recouvrements qui, *légalement*, étaient irréguliers. Une loi de 1913 (*Provisional collection of taxes Act 1913*), a légalisé, pour l'avenir, la pratique suivie jusqu'alors [1]. — Cette procédure est possible parce que le Comité des voies et moyens n'est pas autre chose que la Chambre des Communes siégeant sous une certaine forme (V. *infra*) ; et parce que la Chambre des Communes est vraiment la seule autorité financière ; la Chambre des Lords n'a plus de pouvoirs financiers [2]. — Il n'y a pas d'autre pays au monde où un pareil système pourrait fonctionner.

2° Pour les *crédits annuels*, en attendant le vote de l'*Appropriation Act*, le Parlement donne des *autorisations partielles* assez compliquées. En ce qui concerne les *dépenses de l'Armée et de la Marine*, avant le 1er avril le Parlement vote un ou plusieurs chapitres des *estimates* de l'Armée et de la Marine : et grâce au pouvoir de *virement* (*supra*, p. 148), le crédit ainsi alloué suffira pour attendre le vote de l'*Appropriation Act*. — Pour les *services civils*, le Parlement vote des acomptes (*votes on account*) pour chacune des sept classes des services civils et pour des sommes suffisantes pour attendre le vote de l'*Appropriation Act*. C'est ce que l'on appelle les *Consolidated Fund* (*n° 1, 2, etc.*) *Acts*. — Afin de laisser entière la liberté de décision finale de la Chambre, il est entendu que les *votes on account* sont limités aux services déjà autorisés. Un *vote on account* ne peut pas servir à défrayer un *service nouveau*. — Il faut enfin signaler que ce procédé n'a pas d'inconvénient pratique, parce que les Communes anglaises votent les *estimates* du Gouvernement *sans aucune modification*, même minime (*supra*, p. 45).

Le système anglais est donc un système compliqué, illogique, sans élégance ; son seul avantage pratique est de rapprocher les évaluations de la période d'exécution et, par suite, de permettre des évaluations très précises. Il suppose des conditions qui n'existent nulle part ; il ne semble transportable dans aucun autre pays [3].

V. *Douzièmes provisoires*. — C'est le système adopté par la plupart des pays civilisés modernes : *France*, *Belgique*, *Italie*, et, avant la Révolution de 1918, par l'*Empire allemand*, la *Prusse*. C'est la législation française qui a servi de modèle à tout ce groupe de législations.

En France, il est très fréquent, que le budget ne soit pas voté au 31 décembre.

De 1840 à 1914, le budget a été voté 38 fois en retard. Sous la Troisième République, en 44 années, de 1871 à 1914 le budget a été voté

1. GASTON JÈZE, *La loi anglaise sur le recouvrement provisoire des impôts* (*Provisonal collection of taxes Act*, 1913), dans *R. S. L. F.*, 1913, p. 217 et s.

2. Sur la crise de 1909-10 et l'ajournement du *Finance Bill* par les Lords et le *Parliament Act, 1911*, voyez JÈZE, *Le Budget*, p. 501 et s. ; et aussi *R. S. L. F.*, 1910, p. 256 et s. ; 1911, p. 587 et s.

3. C'est aussi la conclusion à laquelle est arrivée l'enquête américaine faite en 1917. WILLOUGHBY, *The financial administration of Great Britain*, 1917, p. 127.

22 fois en retard [1]. Les mêmes errements ont prévalu après la guerre. Toutefois, en 1921, un gros effort a été fait pour voter le budget de 1922 avant le 31 décembre 1921. On n'y a d'ailleurs réussi qu'en bâclant le budget. — Parfois, le retard a tenu à des circonstances exceptionnelles : crise politique. Le plus souvent, le retard n'a d'autre cause que les mauvaises habitudes parlementaires : exagération du rôle politique donné au budget, adjonctions budgétaires (*supra*, p. 37, 51 et s.).

On a proposé des remèdes [2] : modification du règlement en vue de hâter la discussion [3], présentation des budgets des dépenses des différents ministères en projets distincts, comme en Italie ; changement dans la date d'ouverture de l'exercice financier (1er avril ou 1er juillet), ce qui donnerait au Parlement plus de temps pour discuter [4] (V. *infra*) ; ce dernier moyen est possible et même c'est, à mon avis, le seul remède efficace, *s'il en est un*. Toutefois, il ne faut pas se faire illusion : en Italie, cette réforme, pas plus que le morcellement du budget, n'a supprimé les douzièmes provisoires. — Le mal sera très difficile à guérir : il s'agit surtout de modifier non pas les institutions, mais les habitudes.

La rubrique de la loi de *douzième provisoire* en indique l'objet : « *Loi portant* : 1° *ouverture sur l'exercice... de crédits provisoires applicables au mois de...* ; 2° *autorisation de percevoir pendant le même mois les impôts et revenus publics* »

On s'est posé [5], la question de savoir si le gouvernement pouvait demander aux Chambres le vote de douzièmes provisoires, alors qu'il ne leur avait pas soumis le projet du budget. En effet, a-t-on dit, les douzièmes provisoires ne sont que des acomptes sur le budget. Or s'il n'y a pas de budget déposé, comment accorder des acomptes. — L'objection est sans valeur. Les douzièmes provisoires sont un expédient imaginé pour respecter le principe fondamental du vote préalable des crédits par les Chambres. Il n'y a aucune impossibilité, ni politique, ni juridique, ni financière, à ce que les Chambres accordent au Gouvernement, pour assurer le fonctionnement régulier des services publics jusqu'à ce que le budget soit voté par le Parlement, un bloc de crédits et l'autorisation de percevoir les impôts.

D'une manière précise, voici le contenu de la loi de douzièmes :

1° La loi de douzièmes provisoires ouvre des *crédits en bloc*, pour le fonctionnement des services publics pendant un mois, deux mois, etc. La répartition de ce bloc de crédits par ministères et par chapitres est ensuite faite par décret du Président de la République, sous la responsabilité des ministres ;

2° Elle autorise la mise en recouvrement des *impôts* ; mais à cet

1. Pour les statistiques, voyez JÈZE, *Le Budget*, p. 512 et s. ; voyez aussi LAFERRIÈRE, *R. S. L. F.*, 1914, p 88 et s. et p. 491 et s.

2. Pour les remèdes proposés, voyez JÈZE, *Chronique financière*, dans la *Revue de Science et de lég. fin.*, 1911, p. 72 et s. ; surtout G. JÈZE, *Rapport général* fait au nom de la Commission extraparlementaire sur la réforme des méthodes budgétaires, *J. O.*, 27 novembre 1917, Annexes, p. 279 et s

3 JÈZE, *R. S. L. F.*, 1913, p. 425 et s. ; LAFERRIÈRE, *R. S. L. F.*, 1914, p. 88 et s. ; BONNARD, *Les pouvoirs financiers de la Chambre des députés*, *R. S. L. F.*, 1921, p. 131 et 1.

4. Exposé des motifs du projet de loi ayant pour objet la création de nouvelles ressources fiscales, 13 janvier 1920, *R. S L. F.*, 1920, p. 134 et s.

5. Voyez la discussion à la Chambre des députés, séance du 27 décembre 1919, *J. O.*, Ch. *Débats*, p. 5378 et s. ; et aussi le rapport de M. le sénateur MILLIÈS-LACROIX, Cpr. sur cette question G. JÈZE *Les douzièmes provisoires*, *R. S. L. F.*, 1920, p. 126 et s.

égard, il faut faire une distinction difficile à justifier, à mon avis[1] : les impôts *directs* sont autorisés pour l'*année entière ;* les impôts *indirects* ne sont autorisés que pour la *période provisoire.*

On ne voit pas pourquoi l'autorisation de percevoir tous les impôts — *directs et indirects* — n'est pas limitée à la période provisoire. Au point de vue des impôts, la loi de douzièmes a essentiellement un caractère *politique* : donner aux Chambres le moyen d'assurer leur prépondérance, en coupant les vivres au Gouvernement. Pourquoi ce moyen est-il limité aux impôts indirects?

3° La loi de douzièmes autorise des mesures financières analogues à celles prévues au budget général (moyens de trésorerie).

Il faut insister sur la portée exacte des autorisations. — *a*) Pour les *recettes*, il n'y a pas de doute; la loi de douzième donne l'autorisation d'appliquer les lois d'impôt *telles qu'elles existent* (ce qui comprend les réformes inscrites dans la loi des *contributions directes* votée au mois de juillet précédent [2]), mais non les réformes soumises au Parlement et inscrites dans le projet de loi de finances. C'est une différence capitale avec la pratique anglaise, différence qui s'explique par l'effacement des Lords en matière financière. — *b*) Pour les *dépenses*, l'autorisation de *payer* ou d'*engager* des dépenses est limitée à trois points de vue : quant au *temps*, quant à l'*exercice* (*spécialité par exercice*), quant à la *somme.* Cette somme n'est pas décomposée en chapitres : il n'y a pas de *spécialité budgétaire par chapitres.* La loi de douzième ouvre un *crédit global*; c'est le gouvernement qui fait la répartition par *décret.* — Comment cette somme globale est-elle calculée? Elle comprend *approximativement* ce qui sera nécessaire pour faire fonctionner les services publics pendant 1, 2, 3 mois, etc. Le Gouvernement indique, dans un tableau annexe, comment il est arrivé au chiffre global du crédit qu'il demande.

Juridiquement, le crédit provisoire peut être fixé à une somme quelconque, car les Chambres peuvent opérer des réformes administratives au moyen du vote des crédits provisoires, comme elles le peuvent au moyen du vote des crédits définitifs (*supra,* p. 47 et s.). Mais *politiquement* et *financièrement,* réaliser des réformes administratives par fixation d'un crédit provisoire serait, le plus souvent, ordonner hâtivement des réformes sans les avoir étudiées ; ce serait aussi forcer la main au Sénat et même à la Chambre des députés. Le procédé le plus correct est de conserver comme base le budget de l'année précédente. — Toutefois, dans la pratique, il n'en fut pas toujours ainsi. Parfois, on a calculé le crédit provisoire comme si le projet de budget devait être voté sans modification par les Chambres[3]. On avait admis que « les crédits provisoires demandés sont calculés d'*après les propositions de la Commission du budget de la Chambre des députés*, *telles qu'elles résultent du rapport général* ». D'ailleurs, si les réformes projetées etaient *importantes* et pouvaient donner lieu à une discussion sérieuse, le crédit provisoire ne devait pas en tenir compte, *sauf entente formelle entre les deux Chambres et le Gouvernement.* — Il était enfin reconnu que le vote des crédits provisoires,

1. Sur les justifications proposées, voyez Jèze, *Le Budget*, p. 516 et s.
2. Sur ce point Jèze, *La loi relative aux contributions directes*, *R. S. L. F.*, 1917, p. 463 et suiv.
3. Pour les précédents, voyez Jèze, *Le Budget*, p. 521 et s.

même calculés en tenant compte des réformes projetées, ne préjugeait pas le vote ultérieur des Chambres.

Certains ministres sont allés plus loin ; de leur seule autorité, ils ont usé des crédits provisoires pour engager l'exécution d'un programme de *dépenses nouvelles* (modification des services postaux, création d'un service nouveau) *sans l'approbation du Parlement* ; puis, lors du vote du budget, ils ont mis les Chambres en présence du fait accompli. Le Sénat a protesté. Une réaction s'est produite. Sur l'initiative de la Commission sénatoriale des finances, en 1920, un article [1] — devenu de style — a été rédigé pour être inscrit dans chaque loi de douzièmes provisoires ; il porte interdiction aux ministres d'engager, sur les crédits provisoires, des dépenses *nouvelles* non autorisées par le Parlement. C'est aujourd'hui le *quatrième* objet principal des lois de douzièmes.

4° La loi de douzièmes *interdit aux ministres d'engager des dépenses nouvelles* non autorisées par le Parlement. Cette interdiction est ainsi formulée par la loi de douzièmes : « Il est interdit aux ministres de *prendre des mesures nouvelles* entraînant des *augmentations* de dépenses imputables sur les crédits ouverts par les articles (ouvrant les crédits provisoires) *et qui ne résulteraient pas de l'application de lois antérieures ou de dispositions de la présente loi.* — Les ministres ordonnateurs et *le ministre des finances* seront *personnellement* responsables des dispositions prises à l'encontre de la disposition ci-dessus ».

Il ne faut pas se faire illusion sur l'efficacité pratique de cette sanction [2] : elle est nulle. Ce qu'il y a d'intéressant, dans le nouveau texte, c'est qu'il précise la signification juridique et politique des douzièmes provisoires en matière de dépenses.

Pendant la guerre de 1914-1918, le Parlement a voté des *crédits provisoires* qui avaient un tout autre objet que les douzièmes provisoires du temps de paix. C'étaient des crédits *en bloc*, alloués tous les trois mois ou occasionnellement toutes les fois qu'un service spécial était créé ou étendu ou que le besoin de crédits additionnels se faisait sentir. Il n'y avait pas de budget proprement dit. A la fin de chaque année, on réunissait, en un état *récapitulatif de crédits*, les crédits ainsi alloués pendant l'année, de façon à avoir un tableau complet des crédits accordés.

En 1918, on dressa un budget des *dépenses civiles ordinaires*. Pour les dépenses de la guerre, on maintint le régime des crédits provisoires ou additionnels, et, par suite, l'état récapitulatif des crédits pour les dépenses considérées comme la suite directe ou indirecte de la guerre. Ce régime exceptionnel prit fin en 1920 [3].

Le système français des douzièmes provisoires a été adopté, dans ses grandes lignes, par la *Belgique* [4]. Là, les *lois de crédits provisoires* sont

1. Il a été pour la première fois inscrit dans la loi de douzièmes du 31 décembre 1920, art. 15.

2. GASTON JÈZE, *Le contrôle financier, les nouvelles dépenses et la responsabilité ministérielle* dans l'*Action nationale*, 25 janvier 1921, p. 37 et s. ; 25 mars 1921, p. 313 et suiv. ; 25 décembre 1921.

3. Cpr. sur ce point JÈZE, *Cours de Sc. des fin.*, 6e édit., 1922, *Les dépenses publiques*, p. 254 et s. ; *Les Finances de guerre de la France*, I, 1915, p. 112 et s. p. 146 et s. et *R. S. L. F.* 1920, p. 132 et s.

4. Pour les détails JÈZE, *le Budget*, p. 524 et s. ; MATTON, *Précis de droit budgétaire belge*, 1908, p. 74 et s. ; p. 113 et s.

fréquentes, pour les mêmes raisons qu'en France (mauvaises habitudes parlementaires). Ainsi le budget de 1921 n'a été voté qu'en août 1921. — Il faut signaler que la loi de crédits provisoires ne fixe pas un délai à l'expiration duquel l'autorisation cessera ; on vote des *sommes déterminées* correspondant *en fait* à un certain nombre de douzièmes du total de chaque budget de dépenses. De plus, *une certaine spécialisation* des crédits (par ministère), est faite par la loi même des crédits provisoires. — Le budget des recettes (voies et moyens) est toujours promulgué *avant* l'ouverture de l'exercice.

En *Italie* [1], très nombreuses aussi sont les années où il faut voter une *legge di esercizio provvisorio del bilancio*.

1. Pour les détails, Jèze, *Le Budget*, p. 527 et s. — Pour la *Prusse* et l'*Empire allemand* (*Zwoelfteln*), Jèze, *Le Budget*, p. 528 et s.

TROISIÈME PARTIE

LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE

1° Comment le budget est-il rédigé ? Quel est son contenu ? Quelles dépenses, quelles recettes y sont inscrites ? Comment les préparateurs du budget évaluent-ils les recettes et les dépenses probables ? Sous quelle forme les états budgétaires sont-ils présentés ?

2° Dans les pays qui ont deux assemblées, les deux Chambres ont-elles des pouvoirs financiers égaux ?

3° Quelle est la procédure suivie par les Chambres pour l'examen et le vote du budget ?

Telles sont les trois séries de questions dont l'ensemble forme ce que l'on peut appeler la procédure budgétaire.

CHAPITRE PREMIER

LE CONTENU DU BUDGET. MÉTHODES DE PRÉVISION ET D'ÉVALUATION. LA FORME EXTÉRIEURE DU BUDGET

Le budget doit être *clair* dans sa *contexture*. — Il ne faut pas croire qu'il n'y ait là qu'une question de forme sans importance. En comptabilité, les formes sont essentielles, puisque c'est de leur simplicité que découlent les exposés fidèles et intelligibles, tandis qu'au contraire leur complication peut servir de voile aux erreurs et aux réticences.

Il doit être *sincère* : dépenses et recettes doivent être prévues pour leur montant exact ; c'est la condition de l'équilibre.

Pour que le budget soit *clair* et *sincère* :

1° Il doit donner la liste complète de *toutes* les dépenses et de *toutes* les recettes de l'Etat ;

2° Les prévisions et évaluations doivent être *exactes ;*

3° Cette liste des dépenses et recettes doit être dressée de telle façon qu'il suffise de faire deux additions pour avoir le total des dépenses et des recettes, *et* une soustraction pour savoir s'il est en équilibre ou s'il se solde par un excédent de recettes ou par un déficit ;

4° Le budget doit être accompagné de toutes les pièces justificatives des crédits demandés et de tous les documents propres à éclairer le Parlement et le pays sur l'état des finances publiques.

Section I

Le contenu du budget.

Le budget doit donner la liste de toutes les dépenses et de toutes les recettes de l'Etat et ne donner que cette liste. — La proposition semble évidente par elle-même. On ne peut connaître la situation financière de l'Etat que si l'on a la liste de toutes ses dépenses et de toutes ses recettes. Si l'on veut un budget clair, il ne faut pas mélanger au budget de

l'Etat tout ou partie des budgets des patrimoines administratifs secondaires : provinces, départements, communes, colonies.

Il y a là des idées très simples. — Cependant, elles ont eu quelque peine à se faire accepter.

§ 1. — Le budget doit comprendre à la fois les recettes et les dépenses [1].

I. — *Exposé théorique.*

I. — En ce qui concerne *les dépenses*, la solution ne fait pas doute le budget est le programme de l'action gouvernementale pour une période à venir donnée (V. *supra*, p. 8, 59) Ce programme se traduit par des dépenses. Le budget doit contenir la prévision des dépenses à faire au cours de la prochaine période financière.

II. — En ce qui concerne les *recettes*, la prévision des recettes à côté de la prévision des dépenses présente deux avantages principaux :

1° Le double tableau des dépenses et des recettes donne aux pouvoirs publics et au pays le tableau complet de la situation financière. C'est un moyen d'éducation politique incomparable. C'est aussi un excellent moyen de renforcer le crédit de l'Etat : il n'y a pas de méthode plus sûre et plus loyale de rassurer les créanciers actuels et futurs de l'Etat que de leur faire connaître les ressources avec lesquelles les dettes seront payées ; il faut aussi les convaincre que les pouvoirs publics, lorsqu'ils se lancent dans une certaine politique de dépenses, ont la préoccupation d'organiser les voies et moyens de cette politique [2].

« Le budget, disait Fabre en l'an X, dans un rapport au Tribunat, est une mesure d'ordre et de crédit ; il est un compte de prévoyance propre à régler la marche de l'administration dans l'année qui va commencer et *à rassurer les créanciers de l'Etat et les fournisseurs qui traitent avec le Gouvernement* ».

2° Inscrire dans le budget à la fois les dépenses et les recettes est l'un des procédés les plus efficaces contre le *gaspillage*. C'est l'affirmation que toutes les dépenses qui ne pourront pas être couvertes par des recettes seront écartées définitivement ou ajournées à des temps meilleurs.

Sans doute, il est légitime, pour les pouvoirs publics, d'ordonner tou-

1. G. Jèze, *Les méthodes budgétaires. Le contenu du budget* dans *R. S. L. F.*, 1913, p. 33 et suiv.

2. Sur cette base essentielle du crédit public, voyez G. Jèze, *Cours de Sc. des finances*, 6e édition, 1922. *Les dépenses publiques, le crédit public*, p. 219 et s.

tes les dépenses de nature à assurer le développement de la collectivité. Mais parmi ces dépenses, il en est d'une utilité plus ou moins grande, d'une opportunité plus ou moins certaine. Le rapprochement des dépen-es et des recettes est un moyen très commode de faire le classement des dépenses au point de vue de leur urgence ; l'ordre financier est la condition essentielle de la force et de l'indépendance des Etats modernes : il n'y a d'ordre financier qu'autant que normalement les recettes publiques couvrent les dépenses publiques [1].

L'ordre financier prime toutes autres considérations, puisque cela intéresse l'existence même de l'Etat ou tout au moins son indépendance.

Un Etat *doit* avoir et vouloir les moyens financiers du programme politique qu'il adopte. Il *doit* créer les sources de recettes nécessaires à cette politique ou renoncer à cette politique. Il faut donc que le programme des dépenses publiques soit accompagné du programme des recettes.

III. — Contre l'inscription, au budget, des recettes publiques, on objecte que les recettes n'ont pas toutes la même nature : recettes d'impôts, de taxes, d'exploitations publiques, du domaine. Or le budget est sans influence sur ces recettes. Ces sources de recettes ont été organisées une fois pour toutes par des lois permanentes (impôts, taxes) ; ou bien elles proviennent d'actes juridiques particuliers (aliénation, location, etc.). Le budget n'a aucune influence sur ces lois ou sur ces actes juridiques. Il n'y a qu'à laisser jouer ces lois, à laisser ces actes produire leurs conséquences normales. L'intervention *annuelle* des pouvoirs publics, par le vote d'un budget des recettes, ne s'impose pas. Pour les dépenses, elles sont ce que décide le budget annuel, puisque les crédits indiquent le maximum des sommes à dépenser (V. *supra*, p. 122). Rien de pareil pour les recettes.

L'argument paraît tellement puissant que certains écrivains financiers, tout en admettant que le budget doit contenir la prévision des recettes, font observer que le budget des dépenses est de beaucoup le plus important. Aussi, disent-ils, l'étude du budget n'est qu'une partie de la théorie des dépenses publiques [2].

On a ajouté que le vote annuel d'un budget des recettes fournit au Parlement l'occasion dangereuse de remettre en question, chaque année, l'organisation même des impôts, des taxes, des exploitations publiques, de la gestion du domaine. C'est un prétexte pour toucher hâtivement, sous la pression du temps, sans examen réfléchi, à un mécanisme délicat, qu'il ne faut modifier qu'avec prudence et après étude attentive.

IV. — Ces objections ne sont pas décisives. Tout ce qui est vrai, c'est que le budget des recettes n'a pas la même importance que le budget des dépenses. Mais cela n'est pas une raison pour le supprimer. Craindre un

1. G. Jèze, *Cours de Sc. des fin.*, 6e éd., 1922, *Les dépenses publiques*, p. 46 et s., p. 240 et s.
2. F. Flora, *Manuale della Scienza delle Finanze*, 6e édition, 1921, p. 91, note 1.

bouleversement annuel des sources de recettes, est une chimère. — Mais, par contre, il est désirable que l'examen détaillé et périodique de l'ensemble des recettes donne l'occasion de constater les lacunes, les imperfections du système des revenus publics, de le mettre au point, d'y apporter les retouches reconnues nécessaires pour obtenir un rendement suffisant pour couvrir les dépenses.

« Les impôts, disait en octobre 1789, à la Constituante l'archevêque d'Aix, marquis de Boisgelin, les impôts pour la chose publique doivent être votés chaque année : c'est non seulement un droit précieux à la Nation, mais une disposition infiniment sage : *il est indispensable que l'on puisse faire dans les finances tous changements qui auraient été reconnus nécessaires* »[1].

V. — Dans les pays où l'autorisation de percevoir les impôts et les taxes doit être renouvelée tous les ans (règle de l'annalité des impôts et des taxes) (V. *supra*, p. 24), le vote du budget des recettes est la meilleure forme sous laquelle puisse être donnée cette autorisation.

D'ailleurs ce n'est là qu'un motif *secondaire*. La raison capitale en faveur de l'inscription au budget de l'état détaillé des recettes est la nécessité de présenter un tableau d'ensemble de la situation financière du pays, d'obtenir, par un rapprochement minutieux, des économies et d'assurer l'équilibre entre les dépenses et les recettes de l'Etat.

II. — *Législations positives.*

Historiquement, chose curieuse, on n'a eu d'abord qu'un budget des recettes ; puis, on a fait une place aux dépenses. Enfin, le budget des dépenses a paru plus important que le budget des recettes.

Dans la pratique actuelle, la *France* et, à sa suite, l'immense majorité des Etats ont adopté le système d'après lequel le budget doit comprendre à la fois les dépenses et les recettes.

Dans la plupart des pays, *Italie*, *Belgique*, *Prusse*, *Suisse*, etc., les prévisions de recettes pour la période budgétaire à venir sont présentées au Parlement en même temps que les prévisions de dépenses.

En *Angleterre*, il y a des particularités à cet égard.

Aux *Etats-Unis*, jusqu'en 1921, les prévisions détaillées des recettes n'étaient pas présentées chaque année avec les états de dépenses.

I. — En *France*, le budget général de l'Etat doit comprendre les *dépenses* et les *recettes* (décret du 31 mai 1862, art. 5 et 31). C'est une règle fondamentale qui remonte à la Révolution de 1789, mais qui n'a reçu d'application qu'après 1815.

A la fin de l'Ancien régime, l'idée qui prévalait parmi les réformateurs était la présentation *annuelle* d'un exposé détaillé des *recettes* ; pour les *dépenses*, on devait s'en remettre à la discrétion du roi [2]. — A la Constituante, on décida

1. *Moniteur réimprimé*, II, p. 14 et s.
2. De Mereuil. *Le budget, de la fin de l'Ancien régime à la Restauration*, 1912, p. 17 et s.

qu'il fallait présenter un état des dépenses et des recettes, mais c'est seulement la Constitution de l'an VIII (art. 45) qui formula expressément la règle : « Le gouvernement dirige les *recettes* et les *dépenses* de l'Etat, *conformément à la loi annuelle qui détermine le montant des unes et des autres* ».

En fait, à raison de l'état continuel de guerre, il faut arriver à la Restauration pour voir appliquer la règle. Et même au début de la Restauration, les vieux royalistes reprirent, sans succès, l'idée que les dépenses devaient être laissées à la discrétion royale.

Aujourd'hui le budget comprend deux séries de tableaux de prévisions : les *états de dépenses* (Etat A. Tableau, par ministères et par chapitres, des dépenses) et les *états de recettes* (Etats B, C, D, E).

Les états de recettes sont au nombre de deux séries :

a) Etat énumérant, une à une, par leur titre, avec l'indication des lois et décrets qui les ont établies, modifiées ou réglementées, les sources de recettes auxquelles l'autorité parlementaire annuelle est nécessaire (Etat B : Tableau des droits, produits et revenus dont la perception est autorisée pour 19.., conformément aux lois existantes, au profit de l'Etat, des départements, des communes, des établissements publics et des communautés d'habitants dûment autorisées) ;

b) Etats énumérant en détail, suivant un certain classement, les diverses sources de revenu *en évaluant leur rendement probable pour l'année à venir* (Etat C. Tableau des voies et moyens de l'exercice 19.. (produits recouvrables en France). — Etat D. Tableau des voies et moyens de l'exercice 19.. (produits recouvrables en Algérie). — Etat E. Tableau des recettes et des dépenses des budgets annexes rattachés par ordre au budget général).

L'exposé des motifs du projet de budget rapproche ces tableaux de dépenses et de recettes, avec la préoccupation de faire apparaître l'équilibre.

II. — A l'exemple de la France, toute l'*Europe continentale sans exception* a décidé que les prévisions de recettes seraient présentées en même temps que les prévisions de dépenses.

Dans la plupart des pays, cette règle est même inscrite dans la Constitution. *Belgique* (Const. art. 15) ; *Pays-Bas* (Const. 1887, art. 123 et 126) ; *Espagne* (Const. 1876, art. 85) ; *Grèce* (Const. 1911, art. 60) ; *Prusse* (Const. 1920, art. 63) ; *Empire allemand* (Const. 1919, art. 85) (voir *supra*, p. 9) ; *Autriche* (Const. 1920, art. 51), etc. — En *Italie*, la règle est formulée par la loi de 1883 et le décret de 1884 sur la comptabilité de l'Etat (Décret du 17 février 1884, art. 28) ; en *Suisse*, par l'art. 77 du règlement de comptabilité du 19 juin 1877.

III. — La plupart des Etats de l'*Amérique centrale* et de l'*Amérique du Sud* ont aussi adopté le système français, malgré que leurs institutions politiques aient été calquées sur le modèle des Etats-Unis. Ex. : *Brésil* (Const., art. 34).

IV. — La plupart des Etats extra-européens, même ceux qui se sont inspirés des idées anglaises, ont adopté le système français. Ex. : *Egypte*, *Japon* (Const. 1889, art. 54).

V. — L'*Angleterre* a un système particulier, très différent *dans la forme*, mais qui, au fond, se rapproche de la solution française.

Au point de vue de *la forme*, en Angleterre, le Parlement ne vote pas, chaque année, un état *détaillé* des *recettes* et des *dépenses* publiques Le gouvernement soumet annuellement à la Chambre des Communes et lui fait voter des *estimates*, qui sont les états de prévision de *certaines* dépenses (*supply services*) et non de toutes : les dépenses dites *charges on the consolidated fund* n'y figurent pas (*supra*, p 27). *Il n'est dressé ni voté d'état détaillé de prévision des recettes publiques* (V. *supra*, p. 27). Voilà la grande différence *apparente* avec le système français.

Au fond, il y a une grande ressemblance. Chaque année, le Chancelier de l'Echiquier, dans le discours qu'il prononce à la Chambre des Communes et que l'on appelle le *budget* (*budget statement*, *budget speech*), annonce le montant global des recettes probables pour l'année financière; donne des chiffres ronds par grande catégorie de recettes (douanes, accise, droits de succession timbre, income tax, etc.) ; *les recettes forment même l'objet principal, essentiel du budget speech ;* les indications concernant les dépenses n'y figurent que pour justifier le programme des recettes, objet essentiel du budget *speech*. Le Chancelier de l'Echiquier fait même distribuer un résumé de ses prévisions de recettes par grandes catégories. *Le Chancelier de l'Echiquier ne procède pas à un examen détaillé de chacune des multiples recettes de l'Etat* et ne fait pas de prévision pour *chacune* d'elles.

Quand il compare le chiffre global des recettes au montant *total* des dépenses publiques, il n'entre pas dans le *détail*. Pour les *supply services*, ce détail est inscrit dans les *estimates* ; pour les *charges on the consolidated fund*, le chancelier en fait connaître la somme globale sans entrer dans le détail.

Cette comparaison fait ressortir un excédent de dépenses ou de recettes ou l'équilibre. Le Chancelier présente alors ses propositions de création ou d'augmentation des impôts, de dégrèvement, de création de nouveaux services, etc. Les modifications aux impôts sont inscrites dans une loi spéciale qui porte le nom soit de *Finance Act*, soit de *Revenue Act*.

On ne peut donc pas dire qu'en Angleterre on ne présente pas un état des recettes et des dépenses probables. Ce qui est vrai, c'est que cet état n'est ni *détaillé*, ni *précis*, ni *complet*.

Le système français paraît supérieur, à cet égard, au système anglais. Si, en Angleterre, le mécanisme fonctionne assez bien, cela tient aux pouvoirs très forts du Cabinet anglais, dont les propositions sont votées sans changement (V. *supra*, p. 45), et au sentiment qu'ont de leur responsabilité les Chanceliers de l'Echiquier [1].

VI. — Aux *Etats-Unis*, jusqu'en 1921, il n'y avait pas de budget des recettes.

On avait suivi le modèle anglais, *en le déformant*. Le Congrès fédéral ne traçait pas, chaque année, le programme des revenus de l'année ; il ne rapprochait pas les prévisions de dépenses et de recettes. Il n'avait aucune préoccupation de l'équilibre [2]. L'Exécutif n'avait pas la responsa-

1. Sur les origines de ce système et les détails de son fonctionnement, v. G. Jèze, *Les méthodes budgétaires. Le contenu du budget*, *R. S. L. F.*, 1913, p. 48 et s.
2. Gaston Jèze, *Les méthodes budgétaires*, *R. S. L. F.*, 1913, p. 53 et s.

bilité de la politique financière ; le Secrétaire du Trésor n'était point un ministre de l'Equilibre, comme il l'est dans les autres pays. Il n'y avait donc qu'un *budget des dépenses* ou plutôt des lois multiples ouvrant des crédits. — Cette pratique, contraire aux intentions des fondateurs de l'Union américaine, était le résultat des empiètements du Législatif et de la négligence de l'Exécutif. — Les mauvais résultats de ce système ont amené une réaction.

La loi du 10 juin 1921, qui a opéré la grande réforme budgétaire [1], décide que, *désormais*, le Président transmettra au Congrès un budget. Le budget présentera 1° sous une forme *sommaire* et 2° en *détail* : *a*) les évaluations *des dépenses et crédits* nécessaires ; *b*) les évaluations des *recettes* pour l'année financière suivante. Enfin, s'il y a lieu, le Président fera, dans *le budget*, des recommandations au Congrès pour de nouveaux impôts, emprunts ou tous autres moyens appropriés pour faire face au déficit prévu [2]. — C'est, dans l'essentiel, l'application du système français.

§ 2. — Le budget doit donner la liste de toutes les dépenses et de toutes les recettes de l'Etat.

Cette proposition se traduit par deux règles : 1° La règle dite du *budget brut* ; — 2° la règle dite de l'*universalité*.

I

I. — Il y a deux façons de dresser la liste des recettes et des dépenses. La première consiste à exposer les recettes et dépenses, mais en n'inscrivant que des sommes *nettes*, c'est-à-dire en opérant des compensations dans tous les cas où cela est possible. C'est la règle du *budget net*. — Dans la seconde méthode, au contraire, on n'opère aucune compensation entre les recettes et les dépenses qu'elles entraînent. Tous les chiffres sont *bruts*. C'est la règle du *budget brut*.

Voici, par exemple, le produit des impôts. On peut, ou bien inscrire au budget le montant *net* des impôts, déduction faite des frais de perception, des non-valeurs, des restitutions. Ces frais de perception, etc., ne figureront pas, dès lors, dans la colonne des dépenses. Si, au contraire, on écarte toute compensation, on inscrira, dans la colonne des recettes, le rendement *brut* de l'impôt, et, dans la colonne des dépenses, le montant *brut* des frais de perception, restitutions, non-valeurs.

1. Gaston Jèze, *La réforme budgétaire aux Etats-Unis*, dans *R. S. L. F.*, 1921, p. 517 et s. — Pour les travaux préparatoires de cette réforme voyez surtout *The need for a National budget*, 27 juin 1912, Washington, 1912, VII + 568 pages.

2. Voyez le très important *Message of the President of the U. S., transmitting to the two Houses of Congress the budget for the fiscal year ending June 30, 1923, and the report of the Director of the Bureau of the Budget*, Washington, 1921, 62 pages.

De l'application de la règle du budget brut résulte une apparente augmentation du montant des dépenses et des recettes de l'Etat. Mais ce n'est là qu'une apparence ; aucun changement n'est apporté aux charges réelles du pays. Il y a balance exacte entre la progression des revenus et celle des débours.

II. — Il y a aussi augmentation apparente, pour les mêmes motifs, par suite de l'application de la règle dite de l'*universalité*, d'après laquelle toute recette, toute dépense doit figurer au budget. — Toutes les administrations sont susceptibles de produire des recettes. C'est ainsi, par exemple, que, dans tous les ministères, il y a du vieux mobilier inutilisable, de vieux papiers que l'on va vendre. Les Ministères de la Guerre et de la Marine, avec leur matériel (armes hors d'usage, chevaux réformés, navires déclassés, déchets des arsenaux, des manufactures d'armes, etc., etc.), offrent des ressources importantes. En vertu de la règle de l'universalité, toutes les recettes à provenir de ces aliénations, si minimes soient-elles, devront être inscrites au budget, et, par voie de conséquence, toutes les dépenses qui, à certaines époques, étaient acquittées avec leur produit devront être inscrites dans la colonne des dépenses du budget.

Ceci nous montre avec quelle prudence doivent être faites les comparaisons des dépenses publiques ou du montant des revenus soit d'un même pays aux diverses époques de l'histoire, soit de pays différents. Comme l'application des principes aboutit, par sa seule vertu, à une augmentation apparente du rendement des revenus et du montant des dépenses, il importe de bien voir, avant toute comparaison, d'abord si les budgets que l'on rapproche sont dressés d'après la règle de l'universalité, et ensuite de quelle manière cette règle est interprétée [1].

III. — Ces deux règles, règle du *budget brut*, règle de l'*universalité*, sont considérées, à juste titre, comme la condition essentielle du contrôle financier des Assemblées. Du moment que le Parlement est appelé à voter l'impôt et à fixer les dépenses qui en sont le fondement et la mesure, il faut que le budget lui présente la liste de *toutes* les dépenses et de *toutes* les recettes. Il n'y a aucune raison pour soustraire une dépense quelconque au contrôle du Parlement. S'il existait une seule dépense dont il n'aurait pas discuté la légitimité, le vote de l'impôt ne serait pas donné en pleine connaissance de cause.

Il est facile de comprendre que l'application stricte de nos deux règles rencontre une opposition très vigoureuse. Elles trouvent une hostilité très vive dans les administrations à qui elles enlèvent la faculté d'augmenter, par des ressources éventuelles, les crédits qui

1 G. Jèze. *Cours de Sc. des finances*, 6e édition, 1922, *Les dépenses publiques*, p. 56.

leur ont été alloués par le Parlement. Elles les enferment si étroitement dans ces crédits qu'aucune dépense ne peut plus être engagée sans que la légitimité en ait été démontrée aux Assemblées [1].

II

I. — La plupart des législations consacrent aujourd'hui les deux règles ; par exemple, l'*Angleterre* mais avec la réserve des *appropriations in aid* (V. *infra*, p. 177) [2], la *Belgique*, l'*Italie*, la *Prusse* [3], etc.

En Prusse, le budget des exploitations industrielles est établi avec deux séries de chiffres : 1° les chiffres *bruts* et 2° les chiffres *nets*, de façon à faire ressortir le résultat des exploitations. Ex. : chemins de fer de l'Etat, mines, salines. Ces doubles tableaux mettent en relief un écart considérable.

Dans le budget de l'*Empire allemand*, au contraire, avant la Révolution de 1918, c'est la règle du budget net qui était souvent appliquée : ainsi, le budget d'*Empire* ne contenait que les recettes *nettes* des *douanes*. De même, c'est le budget *net* qui, avant la Révolution de 1918, était pratiqué par le *Württemberg*, la *Bavière*, la *Saxe*, la *Hesse* [4].

En *Suisse*, depuis 1911, le budget fédéral ne donne plus que les produits *nets* [5] : ceci amena une réduction *apparente* des recettes et des dépenses d'environ 65 millions de fr.

Après expérience, on a reconnu que cette réforme avait de graves inconvénients. En 1914, on a annoncé une modification et le retour à la règle du budget brut [6].

II. — La *France* est un des premiers pays qui ait adopté la règle du budget brut. Elle a apparu, pour la première fois, après la Révolution de 1789 ; mais il n'y eut pas, jusqu'à la Restauration, de budget véritable. En 1818, on fit aux impôts la première application de la règle du budget brut.

Dans son compte rendu de janvier 1781, Necker déclarait que, s'il n'appliquait pas la règle du *budget brut* malgré ses avantages, c'était à cause de l'absence

1. Cpr. toutefois E. VAN DER SMISSEN, *Le budget brut. Ses inconvénients et les moyens d'y parer*, dans *Revue des questions scientifiques*, janvier 1912.
2. BOUCARD et JÈZE, *Eléments de Sc. des fin.*, 2e édition, 1899, t. I, p. 93 et s. et surtout WILLOUGHBY, *The financial administration of Great Britain*, 1917, p. 100 et s. tout le chapitre V, *Appropriations in aid*.
3. Pour la *Belgique*, DUBOIS, *op. cit.*, p. 15 et s. ; MATTON, *op. cit.*, p. 4 ; — pour l'*Italie* (l. 1884, art. 43, 45 § 2 ; Règl., art. 248, 256) ; BRUNI, *Contabilità*, *op. cit.*, p. 203 et s. ; DE CUPIS, *op. cit.*, II, p. 160 et s. ; — pour la *Prusse* (Const. art. 99; l. 1898, § 1, § 2 al. 1, 2) et l'*Empire allemand*, SCHWARZ, *Form. Finanzverw.*, *op. cit.*, p. 25 et s. ; — HERRFURTH, *das preuss. Etatsw.*, *op. cit.*, p. 14 et s. ; — pour la *Turquie*, l. 24 mai 1910, art. 18 et 19, *R. S. L. F.* 1910, p. 633 ; — pour la *Russie*, avant la Révolution de 1917, *R. S. L. F.*, 1914, p. 277 et s.
4. J'ignore si la législation a changé depuis la Révolution allemande de 1918.
5. CHARTON, *Chronique financière R. S. L. F.*, 1911, p. 422. V. le message du Conseil fédéral, *Feuille fédérale suisse* du 30 novembre 1910 et du 27 décembre 1910.
6. Message du Conseil fédéral, dans *B. S. L. C.* 1914, I, p. 556.

de comptabilité générale : « J'ai pensé, disait-il, qu'il fallait adopter une forme plus simple et plus évidente, en ne composant le chapitre des revenus que des versements qui sont faits au Trésor royal par les différentes caisses, déduction faite des charges qu'elles sont tenues d'acquitter, et en ne portant pareillement dans la colonne des dépenses que les parties qui sont payées par ce même Trésor royal... Le compte des finances rendu dans cette forme, concluait Necker, ne présente au Trésor royal qu'une recette de 264 millions, alors que les revenus dépassent en réalité 430 millions. Le surplus est consommé soit par des charges assignées sur les recettes générales.., soit par des dépenses dont le paiement est indiqué sur le domaine, sur le produit des régies, sur les impositions des pays d'Etat, etc. » [1].

Dans la *période intermédiaire*, l'arrêté du 26 prairial an XI formula la règle du budget brut en ce qui concerne les recettes [2].

Après la *Restauration*, la loi de finances du 25 mars 1817 (art. 148) prescrivit au ministre des finances de présenter « le compte du recouvrement des *produits bruts* des contributions directes et indirectes ».

C'est en 1818, sur la demande de la Commission du budget que l'on inscrivit au budget des recettes le produit brut des impôts, et en dépense les frais de recouvrement. Du coup, le budget en recettes et en depenses subit une augmentation *apparente* de 121 millions de francs. — D'ailleurs, dès 1820, la règle du budget brut fut abandonnée, sous prétexte que « le budget a pour destination spéciale de présenter l'état de tout ce qui doit *légalement* entrer au Trésor et de tout ce qui doit légalement en sortir ». Le véritable motif était que cette règle paraissait contraire au principe monarchique et « qu'elle tend à faire passer dans la main des Chambres une portion importante de la puissance exécutive. Les Chambres ont le droit de voter et de consentir l'impôt ; mais une fois que la loi des finances a été votée par elles et sanctionnée par le roi, l'exécution de cette loi appartient exclusivement au pouvoir qui gouverne » (rapport du marquis de Garnier, à la Ch. des pairs, 28 juillet 1821) [3].

La règle du budget brut fut *définitivement* rétablie en 1821, faisant apparaître un relèvement des recettes et des dépenses de 132 millions de francs.

La *règle du budget brut* est aujourd'hui incontestée. Le décret sur la comptabilité publique du 31 mai 1862 (art. 16) la formule dans les termes suivants : « Il doit être fait recette du montant *intégral* des produits. Les frais de perception et de régie, ainsi que les autres frais accessoires, sont portés en *dépenses* ».

La *règle de l'universalité* n'a apparu qu'un peu plus tard ; elle fut inscrite par M. de Villèle dans l'ordonnance du 14 septembre 1822.

« Les ministres ne peuvent accroître, par aucune ressource particulière, le montant des crédits affectés aux dépenses de leurs services respectifs. Lorsque quelques-uns des objets mobiliers ou immobiliers à leur disposition seront susceptibles d'être vendus, la vente ne pourra en être faite qu'avec le concours de la régie de l'Enregistrement (aujourd'hui des préposés des domaines) et dans les formes prescrites. Le produit de ces ventes, comme aussi la restitution des sommes qui auraient été payées indûment et par erreur sur les crédits, et que les parties prenantes n'auraient restituées qu'après la clôture du compte d'exercice, *et généralement tous les autres fonds qui proviendraient d'une source étrangère aux crédits législatifs, seront versés à notre Trésor royal, et portés en recette au chapitre des produits divers* de l'exercice courant » (art. 3).

1. Boucard et Jèze, *Eléments de Sc. des finances*, 2e édition, 1902, I, p. 94 et s.
2. Boucard et Jèze, *op. cit.*, I, p. 95.
3. Boucard et Jèze, *op. cit.*, I, p. 96 et s.

Cette règle a été reproduite par les règlements sur la comptabilité publique du 31 mai 1838 (art. 16) et du 31 mai 1862 (art. 43). — Les recettes de cette nature sont portées au budget sous deux rubriques : 1° les produits provenant d'aliénations d'objets mobiliers sont inscrits sous la rubrique : *produits du domaine* (*autres que les forêts*) ; — 2° les autres recettes des ministères sont rangées dans un paragraphe spécial sous la rubrique : *produits divers*.

Une fois les règles inscrites dans les textes, le progrès a consisté à triompher des résistances opposées par les administrations à leur application. Les rapports des commissions du budget, les discussions du budget ou des lois de comptes, les textes législatifs, les observations contenues dans les rapports publics de la Cour des Comptes montrent que ces résistances ont été et sont encore opiniâtres.

L'exemple le plus connu et le plus typique est celui relatif à la reconstruction du palais de la Légion d'Honneur. Après l'incendie du palais, une souscription fut ouverte parmi les légionnaires. Au lieu de verser les sommes recueillies au Trésor et de solliciter des crédits pour la dépense à faire, ainsi que le voulait la règle de l'universalité, le Grand Chancelier appliqua directement les fonds aux travaux de réédification, si bien qu'il ne fut nécessaire de demander au Parlement, pour une dépense totale d'environ 1.500.000 francs, qu'un crédit de 33.000 francs [1].

Toutefois, il y a, au principe de l'universalité, une exception relative aux *marchés de transformation*. Lorsque les ministres de la Marine et de la Guerre passent des marchés, les règlements leur reconnaissent le droit d'imposer, aux industriels qui sollicitent leurs commandes, l'achat de leurs vieilles matières ou résidus de fabrication. Ce sont les *marchés dits de transformation*.

La règle de l'universalité appliquée strictement aurait exigé que ces vieilles matières fussent vendues par le domaine et que le produit en fût versé au Trésor. On a jugé que ce procédé ferait subir à l'État une perte sensible sur la vente de ces matières, et on y fait échec pour ce cas particulier. — L'exception, inscrite pour la première fois dans l'ordonnance du 31 mai 1838 sur la comptabilité publique (art. 18), reproduite dans le décret du 31 mai 1862 (art. 43), a été développée par l'art. 22 du règlement du 14 janvier 1869 sur la comptabilité des dépenses du ministère de la Marine et des Colonies : « Les matériaux et objets mobiliers qui seraient de nature à être utilisés peuvent, moyennant justification, être *réemployés* pour les besoins du service d'où ils proviennent, sans qu'il y ait lieu d'en ordonnancer la valeur au profit du Trésor public » [2].

III. — En *Angleterre*, les règles du *budget brut* et de l'*universalité* existent ; mais la règle de l'universalité comporte une *exception* très importante : les *appropriations in aid*.

1. Cpr. aussi Morel, *Violation de la règle de l'universalité*, *R. S. L. F.*, 1908, p. 33 et s.
2. Sur les abus auxquels a donné lieu cette exception à la règle de l'universalité, cpr. Boucard et Jèze, *Éléments*, 2e édition, t. I, p. 100 et s.

On entend par là l'affectation, aux services qui les produisent, de diverses recettes (*extra receipts*) (vente de matériel, amendes, redevances, etc.), en aide, en supplement aux crédits déjà alloués formellement par l'*Appropriation Act*. Ainsi les administrations ont à leur disposition, pour couvrir leurs dépenses, deux sortes de crédits : les crédits normaux et les *appropriations in aid*. Les *extra receipts* auxquels la loi reconnait la qualité d'*appropriation in aid* (ce ne sont pas *tous* les *extra receipts*) ne figurent ni dans les comptes de recettes, ni dans les comptes de dépenses du Trésor ; *il y a une comptabilité spéciale et un contrôle spécial*.

D'ailleurs, chaque service, en présentant à la Chambre ses estimates de depenses en vue d'obtenir un crédit, doit évaluer non seulement la dépense totale à faire pendant l'année suivante, mais encore les ressources qu'il compte retirer des *extra receipts* et qu'il appliquera à cette dépense. Dès lors, la Chambre des Communes 1° autorise l'application à la dépense d'une certaine somme à provenir des *extra receipts* ; — 2° elle autorise, de plus, à prélever, sur les recettes publiques générales, la somme nécessaire pour parfaire la différence entre les *extra receipts* et les dépenses totales. Si, en fait, le produit des *extra receipts* dépasse l'*évaluation faite par le service*, inscrite dans les *estimates* et approuvée par la Chambre, *cet excédent ne pourra pas être employé par le service pour la dépense* ; il devra être versé au Trésor au titre des *recettes diverses*.

Par application de cette idée, lorsque les *extra receipts* d'un service dépassent les dépenses de ce service (par exemple, service de la Monnaie), la Chambre des Communes n'affecte à ces dépenses qu'une partie des *extra receipts* ; le reste est inscrit aux recettes diverses : d'ailleurs, pour que les dépenses du service figurent aux *estimates* et puissent faire l'objet d'une discussion et d'un contrôle parlementaire, on inscrit un crédit nominal (*token, nominal vote*) de £ 10 ou de £ 100.

Il faut enfin signaler que le service du recouvrement des impôts n'est pas autorisé à affecter à ses dépenses une partie des recettes d'impôt; ce serait le *budget net*.

Quelle est l'idée qui est à la base de la théorie des *appropriations in aid ?* C'est que chaque service est à considérer comme une *entité financière ;* il doit, autant que possible, se suffire à lui-même avec ses recettes propres; s'il ne se suffit pas à lui-même, alors seulement il fait appel aux fonds généraux du Trésor, c'est-à-dire aux *recettes d'impôt*.

Il est curieux que cette idée — inexacte et contraire au grand principe de la non assignation des recettes (V. *supra*, p. 82 et s.) — ait été maintenue, développée et approuvée par le Parlement à une époque récente : c'est, en effet, en 1881 que ce système a reçu sa forme actuelle; c'est en 1891 qu'il a été réglementé par la loi (*Public Accounts and Charges Act*, 54 and 55 Vict., c 24, sect. 2) [1].

On a soutenu que ce système ne dissimulait pas le montant des dépenses publiques et laissait intact le contrôle du Parlement ; en effet, les *estimates* font apparaître le montant des *extra receipts* et permettent la discussion ; il n'encourage pas non plus le gaspillage, puisque le service n'a pas la liberté d'employer *tous* les *extra receipts* ; il ne peut en

1 Pour les détails, voyez le rapport du *Public Accounts Committee* de 1894 et le *Treasury Minute* du 15 décembre 1894 (analysés et reproduits en partie par Willoughby, *op. cit.*, p. 103 et s.), et aussi les discussions devant le *Select Committee on national expenditure* en 1902 et en 1912.

disposer que jusqu'à concurrence de la somme fixée par la Chambre des Communes.

A mon avis, il est exact que le système des *appropriations in aid* ne dissimule pas au Parlement le montant de la depense d'un *service déterminé*, à la condition qu'on puisse faire toutes les recherches pour reconstituer la dépense du service ; mais il ne facilite pas cette connaissance. En tout cas, il dissimule au Parlement et au pays le *montant global des dépenses et des recettes publiques.* Ainsi en 1913, le crédit alloué par la Chambre des Communes pour les traitements et les dépenses de la Cour suprême de juridiction s'élevait à 340.000 livres, tandis que le crédit pour les cours de comté n'était que de 5 livres. Cela tient à ce que les droits de justice payés à la Haute Cour ne sont pas traités comme *extra receipts* tandis que ceux versés aux cours de comté sont des *extra receipts.* En réalité, les dépenses des cours de comté s'élevaient non pas à 5 livres, mais à beaucoup plus que 500.000 livres. — Si le système des *appropriations in aid* n'existait pas, le produit des *extra receipts* serait versé au Trésor et les dépenses couvertes avec les *extra receipts* seraient inscrites dans les *estimates.* Le montant *réel* des recettes et le montant *réel* des dépenses publiques apparaîtrait clairement aux yeux de tous. Ce n'est pas le cas avec le procédé des *appropriations in aid.*

D'ailleurs, si le système est bon, pourquoi ne pas le généraliser ? pourquoi le limiter à *certains* services et à *certaines* recettes ? C'est de l'incohérence.

Si le système n'encourage pas le gaspillage, on ne voit pas non plus en quoi il incite le service à faire des économies : le Parlement n'accorde pas au service l'autorisation d'affecter à ses dépenses tout le produit des *extra receipts* ; à cet égard, la situation est la même qu'au cas de crédit budgétaire ordinaire.

En somme, pour ma part, je vois à ce système de graves inconvénients : complication, obscurité, dissimulation, incohérence[1].

§ 3. — Le budget ne doit comprendre que les dépenses et les recettes de l'Etat.

Il ne doit se mêler au budget aucune ressource étrangère sous peine de complication, de confusion et d'obscurité. Cette règle, aujourd'hui incontestée, mais pendant longtemps méconnue, conduit à l'élimination des dépenses locales.

En *France*, on a, à une époque relativement récente, procédé à : 1° l'élimination des recettes et dépenses départementales et du produit du versement des centimes additionnels communaux ; — 2° l'élimination du budget de l'Algérie.

I. — *Elimination du budget sur ressources spéciales.*

Elle n'a été réalisée qu'en 1892[2]. On s'explique difficilement pourquoi

1. C'est aussi la conclusion à laquelle aboutissent Mr. HAROLD COX, *Official Finance in Government Department.* London, 1913, p. 47 et s., et Mr. WILLOUGHBY, *The Financial administration of Great Britain*, 1917, p. 106 et s.
2. Détails dans BOUCARD et JÈZE, *Eléments de Sc. des fin.*, 2e édition, t. I, p. 101 et s

le budget de l'Etat a, pendant si longtemps, englobé les dépenses et recettes départementales ou communales. Du moment, en effet, que, dans le département et dans la commune, il existe des agents spéciaux pour gérer le patrimoine départemental et le patrimoine communal, pour établir leur budget propre, la confusion semble inexplicable.

Sans doute, le Parlement contrôle les finances départementales et communales ; mais ce n'est pas une raison pour les incorporer au budget de l'Etat. Ce n'est pas au Parlement à *régler* les budgets locaux. Son droit de contrôle consiste, chaque année, à fixer la limite des centimes additionnels que les conseils locaux sont autorisés à établir[1]. L'incorporation au budget n'est pas nécessaire.

C'est par des raisons historiques qu'il faut expliquer l'incorporation, si longtemps maintenue, des recettes et dépenses départementales et du produit et du versement des centimes additionnels communaux. Cette incorporation cadrait bien avec les idées de centralisation absolue qui prévalaient dans l'organisation administrative des lois du Consulat. Si, après la loi du 18 juillet 1837 sur les Conseils municipaux (art. 35) et la loi du 10 mai 1838 sur les Conseils généraux, elle se maintint, ce fut, en quelque sorte, en vertu de la force acquise.

Sous le *second Empire*, on fit le premier effort pour séparer, des recettes et dépenses de l'Etat, les opérations concernant les départements et les communes ; le projet de budget pour l'exercice 1863 fit une place à part aux opérations relatives aux budgets locaux ; ce fut le « budget des dépenses sur ressources spéciales ». En réalité, on essaya par là de dissimuler l'accroissement constant des dépenses de l'Etat.

Le « budget sur ressources spéciales » ne comprenait pas seulement les recettes et les dépenses du service départemental, le produit des centimes communaux et les crédits nécessaires pour en effectuer la restitution aux communes : on y faisait aussi rentrer « certaines dépenses spéciales qui ne se règlent que d'après le montant des ressources qui leur sont affectées » : fonds pour secours en cas de grêle, inondations et autres cas fortuits, fonds de non valeurs, fonds de réimposition, centimes pour frais de confection de rôles spéciaux d'impositions extraordinaires, ressources spéciales pour l'instruction primaire, remboursement des frais de contrôle et de surveillance des chemins de fer et des frais de surveillance de diverses sociétés. Sur ce point, le budget des dépenses sur ressources spéciales méritait les plus vifs reproches : il faisait disparaître, du budget de l'Etat, des opérations qui en font partie intégrante ; en divisant le budget en tronçons séparés, il en affaiblissait la clarté.

Vivement attaqué, en 1888, par M. Peytral, ministre des Finances, dans le projet de loi qu'il déposa sur le changement d'ouverture de l'année financière, le budget sur ressources spéciales fut définitivement éliminé par la loi de finances du 18 juillet 1892 (art. 18 et 19).

On élimina du budget général : 1° le produit des centimes départementaux ; 2° le produit des centimes communaux ; 3° le produit des impositions au profit des bourses et chambres de commerce ; 4° les frais de perception de ces dernières impositions et des centimes communaux proprement dits ; 5° les prélèvements opérés en faveur des communes sur le principal de la contribution des patentes (8/000) et de la contribution sur les voitures, chevaux, mules et mulets (1/20) ; au total 342.649.414 francs.

Les autres dépenses du budget sur ressources spéciales furent incorporées au budget général de l'Etat. C'étaient : 1° les frais relatifs aux votes spéciaux d'impositions extraordinaires départementales et communales ; 2° les frais d'avertissement ; 3° les fonds de secours ; 4° les fonds de non-valeurs ; 5° les frais de perception des diverses taxes assimilées ; au total, 27.003.666 francs.

1. Cpr. pour le département, loi du 10 août 1871, art. 58 59, 60, 61.

II. — *Elimination du budget de l'Algérie.*

La loi du 19 décembre 1900 a créé un budget spécial pour l'Algérie. A partir de l'année 1901, le budget de l'Algérie a cessé d'être compris dans le budget de l'Etat.

C'est le dernier terme d'une évolution commencée en 1898 avec les décrets du 23 août instituant les délégations financières et le conseil supérieur de l'Algérie. L'Algerie ayant été dotée par la loi de 1900 (art. 1er) de la personnalité civile, en d'autres termes un patrimoine algérien ayant été constitué avec des agents pour l'administrer, il était naturel de débarrasser, comme on l'avait fait en 1892 pour les departements et communes, le budget de l'Etat des opérations financières algériennes. Pour l'exercice 1901, les recettes du budget de l'Algérie s'élevaient à 58 millions de francs environ et les dépenses à 54 millions environ.

§ 4. — Classement des recettes et des dépenses.

Dans un budget bien rédigé, les recettes et les dépenses ne doivent pas venir dans un ordre quelconque : il importe de les classer logiquement. — D'ailleurs, cela est *très difficile.* — Le procédé le plus correct est de s'attacher à leur *nature*, à leur *objet*, à leur *régime juridique.* Ainsi, pour les *recettes*, il convient de les classer, d'après leur *nature*, en *impôts*, *taxes*, *produits des exploitations industrielles*, *revenus du domaine*, *recettes extraordinaires*, *recettes d'ordre.* — Il faut appeler l'attention sur les *recettes d'ordre.*

Rigoureusement, il ne faut entendre par là que les recettes correspondant à des dépenses déterminées : par exemple, recettes provenant des retenues faites sur les traitements des fonctionnaires publics en vue de la retraite ; ou encore, sommes versées à l'Etat pour être employées par lui à certains services, fonds de concours, etc. — D'ailleurs, le classement des recettes n'a d'autre intérêt que de faire apparaître plus clairement l'importance respective des différentes sources de revenu.

En ce qui touche les *dépenses*, le classement a une importance plus grande.

I. — *Exposé théorique.*

Il est indispensable, pour la bonne administration des dépenses publiques, que les pouvoirs publics établissent une bonne classification de ces dépenses.

Une classification est nécessaire d'après l'*objet* des dépenses [1].

1. Pour la classification des dépenses d'après leur caractère ordinaire ou extraordinaire. Voyez *infra*, p. 192 et s., le Budget extraordinaire.

Une bonne classification des dépenses publiques d'après leur *objet* n'est pas seulement une satisfaction donnée au besoin d'ordre, de logique et de systématisation ; c'est, par-dessus tout, une condition *essentielle* pour que la gestion financière d'un pays soit *claire*, *sincère*, *économe*. En finances, l'obscurité est une source d'abus et de gaspillage. Il faut donc s'arranger pour que les pouvoirs publics et le peuple puissent savoir *facilement* le montant total des dépenses de chaque service et, par la comparaison d'une année à l'autre, l'orientation générale donnée par le gouvernement et les bureaux à la politique et à l'administration nationale. Le rapprochement du coût des services et de leur rendement, l'importance relative de chaque service par rapport aux autres services et par rapport aux recettes publiques et au revenu national doivent être possibles et faciles.

Une bonne classification peut procurer des simplifications administratives et des économies considérables ; elle fait apparaître les doubles emplois ; elle invite aux comparaisons entre services de même nature, gérés par des administrations différentes ; elle rend en quelque sorte fatales les centralisations de services ayant un objet identique : elle met en pleine lumière les abus, les routines injustifiables de la bureaucratie.

Ainsi, une classification rationnelle des dépenses publiques d'*après leur objet* n'est pas une question secondaire.

On peut hésiter sur le cadre à adopter pour faire la classification des dépenses d'après leur objet. Toute classification est bonne qui jette de la clarté dans les dépenses publiques, qui oblige les administrations à la sincérité, qui supprime les doubles emplois et les abus. Le principe directeur est de faire un *groupement logique* de toutes les dépenses ayant un même objet, bien défini. Ce groupement doit être fait d'abord par *grandes lignes générales*, puis en poussant dans le *détail*.

Par exemple, une première classification fondamentale est la classification tripartite en :

1° Dépenses pour les services *militaires* (au sens large du mot) ;

2° Dépenses pour les services civils ;

3° Dépenses pour les services généraux (qui ne sont ni militaires ni civils).

Dans chacune de ces grandes divisions, on devra ranger les dépenses en les groupant d'après leur objet ; on divisera et on subdivisera les objets de dépenses, mais en ayant soin de choisir des rubriques très claires, très significatives.

Par exemple, sous la rubrique « Services généraux », on fera les groupements de dépenses, suivant les objets, en :

1° Dépenses du service législatif (chambres législatives) ;

2° Dépenses du service gouvernemental (chef de l'exécutif, ministres) ;

3° Dépenses du service judiciaire (tribunaux) ;

4° Dépenses du service du contentieux (frais des procès de toute nature intéressant l'Etat) ;

5° Dépenses du service de l'administration financière (frais de recouvrement des recettes publiques, frais de trésorerie, service de la dette publique, service du contrôle financier), etc.

Dans chaque catégorie, on fera de nouvelles subdivisions. Par exemple, pour les dépenses du service législatif, on classera soigneusement les dépenses en dépenses de la chambre populaire, dépenses de la seconde chambre ; puis, pour chaque chambre, les dépenses de personnel (indemnités des députés, des fonctionnaires attachés à chaque chambre, des dépenses d'impression, des fournitures de bureau, etc.).

L'établissement d'une classification méthodique, rationnelle et *complète* par nature de service est difficile. Mais l'utilité en est capitale.

II. — *Le système anglais.*

En pratique, à l'heure actuelle, sous la réserve de la réforme américaine de 1921 (V. *infra*, p. 184), c'est l'*Angleterre* qui semble avoir réalisé les plus grands progrès dans la direction d'une bonne classification. Ce n'est pas à dire toutefois que la classification officielle des dépenses soit faite d'un point de vue strictement et exclusivement logique ; le groupement des dépenses s'explique en partie par des considérations d'ordre *historique*. Toutefois, dans l'ensemble et sauf des réserves importantes, le groupement est assez satisfaisant.

Nous trouvons d'abord la division fondamentale entre les dépenses des *services à crédits permanents* (*charges on the consolidated Fund*) : liste civile, service de la dette publique, traitement du Speaker de la Chambre des Communes, des juges, du Comptroller and Auditor general, certaines pensions aux descendants de héros nationaux (Nelson, par exemple), certaines dépenses pour l'amélioration des routes, etc. ; — et les dépenses des *services à crédits annuels* (*Supply services*).

Ce n'est pas une division logique ; elle est d'origine historique. Ce n'est pas une division d'après l'*objet* des dépenses ; en séparant des dépenses de même nature (les unes à crédits permanents et les autres à crédits annuels), on rend la totalisation difficile et, par suite, le contrôle moins aisé. C'est là une critique grave qui est faite, même en Angleterre [1].

Laissons de côté les dépenses à crédits permanents. On constate, pour les dépenses des services à crédits annuels (*Supply services*), une systématisation logique assez satisfaisante dans l'ensemble. D'abord, c'est une classification qui va du *général* au *particulier*, ce qui est très logique. Ainsi les dépenses des services à crédits annuels (*Supply services*) sont classées en quatre grands groupes faisant chacun l'objet d'un cahier de crédits (*estimates*), savoir : 1° armée ; 2° marine ; 3° services publics civils ; 4° départements du revenu. Les deux premiers groupes concernent les dépenses militaires ; le troisième, l'ensemble des services civils (y compris le département de la trésorerie) ; le quatrième, les dépenses du recouvrement des recettes publiques.

Cette première classification faite, dans chacun de ces groupes les dépenses sont classées, non pas arbitrairement d'après les ministères, mais avec la préoccupation qui a inspiré la première classification, celle de rapprocher les dépenses *ayant un même objet*. Ainsi les dépenses des services civils sont grou-

1. Harold Cox, *Official Finance in Government Departments. A series of critical comments upon the Business and Financial Methods of Government Departments*, p. 43 et suiv. : *The Magnificent Muddle of Department Finance*, London, 1913.

pées, depuis 1914, en sept divisions (*classes*) : 1° travaux et bâtiments publics ; 2° traitements et dépenses des départements civils ; 3° droit et justice ; 4° instruction, sciences et arts ; 5° services diplomatiques et coloniaux ; 6° services non effectifs et charitables et services divers ; 7° pensions de vieillesse, bourses du travail, assurances, etc.

L'avantage de cette méthode, c'est de connaître très approximativement l'ensemble des dépenses ayant un même objet. Par exemple, toutes les dépenses de travaux publics et bâtiments publics sont réunies dans une même *classe*. Voici, en particulier, la liste des chapitres compris dans la classe I, travaux publics et édifices publics : 1. Palais royaux ; 2. Osborne ; 3. Parcs royaux et terrains de jeu ; 4. Palais du Parlement ; 5. Palais de justice divers en Grande-Bretagne ; 6. Edifices diplomatiques et consulaires ; 8. Edifices affectés au service des recettes ; 9. Bourses du travail en Grande-Bretagne ; 10. Services du contrôle du Royaume-Uni ; 11. Ports ressortissants au *Board of Trade* ; 12. Port de Peterhead ; 13. Impôts locaux sur les propriétés de l'Etat ; 14. Travaux publics et édifices publics en Irlande ; 15. Chemins de fer en Irlande ; 16. Le Palais de la Paix à La Haye.

De même, les traitements des fonctionnaires civils sont groupés dans la classe I, etc.

Une mention spéciale doit être réservée à la classe VI, services non effectifs et services divers. L'idée générale qui l'a fait établir est bonne, mais on y a rangé un peu pêle-mêle les 6 chapitres (*votes*) qu'elle comprend : 1. Pensions de retraites et allocations ; 2. Dépenses diverses ; 3. Hôpitaux et établissements charitables, Irlande ; 4. Commissions temporaires ; 5. Remboursements aux fonds d'emprunt locaux ; 6. Subvention pour le développement de l'Irlande ; 7. Expositions internationales ; 8. Remboursements au *Civil Contingencies Fund*.

Voici d'autres idées inspirant la classification anglaise. On se préoccupe de faire apparaître les dépenses concernant la Grande-Bretagne, celles concernant l'Ecosse, l'Irlande, celles concernant le Royaume-Uni tout entier.

De même, on fait la distinction des dépenses pour services effectifs et des dépenses pour services non effectifs (pensions, gratifications, etc.). Cela est très précieux. On peut savoir très vite ce que coûte à l'Etat l'ensemble du service des pensions, civiles et militaires.

Un autre groupement intéressant est celui des dépenses concernant les *fournitures de bureau et impressions* de tous les services (civils ou militaires). Il forme le chapitre 24 (*Stationery and Printing, Stationery office*) de la classe II (traitements et dépenses des départements civils). Comme ces groupements sont ensuite décomposés suivant les services, on peut voir d'un coup d'œil l'ensemble des dépenses pour le même objet et le détail par service.

Enfin, dans les subdivisions de grand détail, on fait le groupement par objets de dépense ; par exemple, dans les dépenses du personnel on sépare soigneusement les traitements et salaires d'une part, les frais de voyage ou autres frais exceptionnels, etc.

Toute cette présentation est faite dans des documents clairs et bien imprimés, d'un format commode, avec tableaux résumés et récapitulatifs très nombreux et des justifications détaillées, avec des notes explicatives, des index facilitant les recherches.

D'ailleurs, il serait erroné de croire que le groupement logique est réalisé partout et sans exception. On pourrait relever — et l'on a relevé [1] — des dépenses se rattachant au même objet et à un même service, les unes inscrites dans plusieurs divisions ou chapitres des *Estimates*, les autres imputées sur le fonds consolidé. On s'étonne que les Anglais, après avoir dégagé très nettement et appliqué le principe du groupement logique des dépenses, y aient apporté des exceptions injustifiables, sans autre explication possible que la tradition.

A l'heure actuelle, des propositions sont faites pour compléter la

1. HAROLD COX, *op.* et *loc. cit.*

classification des dépenses publiques de manière à faire apparaître le prix de revient et l'efficacité de chaque service [1] (V. *infra*).

III. — *Le système américain.*

Aux *États-Unis*, jusqu'en 1921, ce fut l'incohérence.

Il n'y avait point de budget proprement dit ; le Congrès votait les crédits sans ordre ni méthode, au hasard des propositions faites par les membres du Congrès. Une même loi de crédits contenait des autorisations pour des dépenses très différentes quant à leur objet. Le mal était très grand ; le résultat n'était pas contesté : c'était un gaspillage effrayant des deniers publics. Pour mettre fin à ces abus qui tournaient parfois au scandale, on proposa de dresser un budget et de faire une classification méthodique et rationnelle des dépenses publiques. La Commission des économies, nommée par le président Taft, présenta, le 19 juin 1912, un rapport très complet sur cette question et rédigea, sous la forme d'un *budget type*, une classification *très détaillée* des dépenses publiques, en l'appliquant aux services existants en 1912 aux Etats-Unis. C'est un document du plus haut intérêt [2].

La loi du 10 juin 1921, en prescrivant la grande réforme du budget, a donné au Président des Etats-Unis le droit de faire une classification des dépenses. Il est donc probable que, sur la base des travaux de la Commission de 1912, le budget américain fera désormais une excellente classification des dépenses fédérales. — Le projet de budget pour 1922-23 marque, à cet égard, un très grand progrès sur tous les budgets existants [3].

IV. — *Le système français.*

En *France*, il n'est pas fait de classification satisfaisante des dépenses publiques Les dépenses sont groupées non par objet, mais par ministère ; les dépenses de chaque ministère sont énumérées au petit bonheur.

Il y a quelques bonnes règles mais insuffisantes.

La loi du 29 janvier 1881 art. 11 et le décret de 1862 sur la comptabilité publique (art. 59) prescrivent formellement que chaque chapitre de dépense ne doit contenir que des *services corrélatifs* ou de *même nature*. Une première conséquence est que les dépenses du *personnel* doivent être très nettement distinguées des dépenses du *matériel*. De

1. 7 *th Report from the Select Committee on National Expenditure* 31 juillet 1918, n° 98. (*Form of Public Accounts*) ; — Chambre des Communes, 28 juin 1921. *Parl. Deb.*, vol. 143, p. 2085 et s.

2. Voyez *Report of the Commission on Economy and Efficiency on the subject of the need for a national Budget*, 19 juin 1912, publié en volume sous le titre *The Need for a National Budget*, Washington, 1912. Voyez tout le chapitre xxv, *Reasons for scheme adopted by the Commission for reclassification of Expenditures*, p. 225 et suiv. ; p 366 à 385.

3. Voyez surtout *Message of the President of the U. S , transmitting to the two Houses of Congress the budget for the year ending June 30. 1923 and the Report of the Director of the Bureau of the budget*, Washington, 1921, 62 pages ; surtout pages 46 et s ; et l'*Alternative budget for the service of the fiscal year ending June 30, 1923*. Washington, 1921. LXIV + 924 pages

plus, pour le *personnel*, le législateur a prescrit que les dépenses des *traitements* du personnel et les dépenses pour *indemnités* au personnel soient inscrites dans des chapitres distincts (l. 22 avril 1905, art. 43)[1].

Le budget français ne classe pas les dépenses en dépenses une fois faites et dépenses périodiques ou permanentes. Il ne les classe pas toujours non plus en dépenses ordinaires ou extraordinaires. Toutefois, avant 1914, dans les budgets des Ministères de la guerre et de la marine, on trouvait classées à part les dépenses pour constructions et matériel neufs et pour les approvisionnements de réserve ; de même, au budget du ministère des travaux publics, les dépenses étaient classées en dépenses *ordinaires* (avec subdivision en personnel, entretien, dépenses diverses) et dépenses *extraordinaires* (avec subdivision en dépenses obligatoires assimilables à des dettes d'Etat, travaux, dépenses diverses). — Depuis 1922, on classe les dépenses en *ordinaires* et *extraordinaires*.

Le classement des *recettes* est aussi défectueux.

Il comprend : 1° les *impôts et revenus* (avec subdivision en contributions directes, taxes assimilées aux contributions directes, produits de l'enregistrement, produits du timbre, impôt sur les opérations de bourse, taxe sur le revenu des valeurs mobilières, produits des douanes, produits des contributions indirectes, produits des sucres) ; 2° produits de *monopoles* et exploitations industrielles de l'Etat (avec subdivision en contributions indirectes, postes, télégraphes, téléphones, contributions et avances pour travaux télégraphiques et téléphoniques, produits de diverses exploitations) ; 3° *produits et revenus du domaine de l'Etat* (avec subdivision en produits du domaine autre que le domaine forestier, produits des forêts) ; 4° *produits divers du budget* (dans lequel on fait rentrer toutes sortes de recettes : *taxe* des brevets d'invention, produit de la vente des publications du gouvernement, produits des maisons centrales, restitutions au Trésor, etc.) ; 5° *ressources exceptionnelles* (produit de l'émission d'obligations à court terme, produit de legs faits à l'Etat, etc.) ; 6° *recettes d'ordre*, avec subdivision en *recettes en atténuation de dépenses* (produits universitaires, produits des amendes et condamnations pécuniaires, retenues pour les pensions, etc.), recettes d'ordre proprement *dites* (contingent de certaines communes ou départements dans les dépenses de police, reversement par les Compagnies de chemins de fer des avances à elles faites pour garantie d'intérêts, etc.).

Les 4e et 6e groupes de recettes sont très critiquables : on y range pêle-mêle des recettes de nature juridique et financière bien différente et qui pourraient être rattachées à d'autres groupes.

Insistons sur les lacunes du classement des *dépenses*.

Au premier abord, il semble qu'il y ait en France un principe de classification rationnelle. Ainsi les dépenses du ministère des Finances sont divisées en cinq parties : 1° Dette publique ; 2° Pouvoirs publics (Président de la République, Sénat, Chambre des députés) ; 3° Services généraux du ministère ; 4° Frais de régie, de perception et d'exploita-

1. *Rapport de la Cour des Comptes sur 1907*, *R. S. L. F.*, 1910, p. 207.

tion des impôts et services publics ; 5° Remboursements, restitutions et non valeurs. De plus, à la fin du budget, il y a une récapitulation des dépenses générales sous ces cinq chefs. — Mais, d'une part, le groupement des dépenses sous ces différents chefs dans le budget du ministère des Finances n'est pas complet, loin de là ; par exemple, les dépenses du service postal, télégraphique et téléphonique ne figurent pas parmi les frais de régie, de perception et d'exploitation des impôts et revenus publics.

D'autre part, la récapitulation des dépenses générales est faite très sommairement, et l'on ne saurait y accorder aucune confiance, parce que, si l'on va dans le détail, on s'aperçoit qu'il n'y a pas en réalité de groupement logique. Chaque ministère énumère ses dépenses à la queue leu leu, sans ordre ni méthode, au hasard des circonstances, sans vouloir se plier à un principe général uniforme de groupement [1].

Le ministère des finances a toujours opposé la plus vive résistance à toute mesure de regroupement [2]. Aussi, le budget général des dépenses est-il un amas incohérent. Au cours du temps, on modifie, on retouche, on ajoute, on supprime. Les rubriques données aux chapitres de dépenses sont souvent libellées en termes vagues, si bien qu'on ne sait pas pour quel objet la dépense est demandée. Il n'est pas rare que, pour un même objet de dépenses, des crédits soient répartis entre plusieurs ministères ou dans un même ministère entre plusieurs chapitres. Cette pratique semble voulue par les bureaux dans le but de dissimuler le montant total d'une dépense en la morcelant et en la distribuant dans différents coins du budget.

Pour savoir ce que coûte tel ou tel service, il faut dépister ces manœuvres, se livrer à des rapprochements très difficiles. Dans ces conditions, un contrôle sérieux de la dépense n'est pas possible. Les commissions parlementaires déclarent ne pas comprendre le sens et la portée de certains chapitres de dépenses

Un autre inconvénient, ce sont des pertes de temps pour les Chambres ; par suite de la répartition d'une dépense dans des chapitres très éloignés les uns des autres, les débats sur le service tout entier recommencent chaque fois qu'un des chapitres d'un même service vient en discussion.

Les grands vices du système ont été dénoncés depuis longtemps et on a proposé d'y porter remède [3]. Mais rien n'a encore été fait. La loi de finances du

1. Sur ce point, voyez l'étude du prof. LAFERRIÈRE, *La réforme des écritures budgétaires*, parue dans la *R. S. L. F.*, 1913, p. 99 et suiv. Voyez aussi G. JÈZE, *Vers un classement plus méthodique des dépenses publiques*, dans *R. S. L. F.*, 1914, p. 503 et suiv. — Dans le rapport de M. le député MARIN sur les *Comptes du ministère des Affaires étrangères pour l'exercice 1907*, Chambre, 11 juillet 1911, doc. n° 1170, on trouvera de nombreux exemples concrets de ces pratiques.

2. Voyez, par exemple, la lutte qui s'est engagée, entre la Chambre et le ministre, en 1913, sur l'amendement MAUGER. Sur la proposition de M. Mauger, la Chambre vota, par deux fois, la disposition suivante (combattue par le Ministre des Finances et repoussée par le Sénat : Chambre, séances du 15 mars 1913, *J. O.*, Chambre, *Débats*, p. 1103 et suiv. ; 25 juillet 1913, *J. O.*, Chambre, *Débats*, p. 3017 ; 29 juillet 1913, *J. O.*, Chambre, *Débats*, p. 3086 ; Sénat, séance du 5 juin 1913, *J. O.*, Sénat, *Débats*, p. 858) : « Dans les développements annexés par chaque ministre au projet du budget, les articles compris dans les divers chapitres doivent porter l'indication : 1° des dépenses effectuées pour ces mêmes articles ou ces mêmes chapitres pendant l'antépénultième année ; 2° des crédits tombés en annulation ; 3° des crédits inscrits au budget du précédent exercice ». Cette méthode — qui est celle pratiquée couramment par l'*Angleterre* — fut très vivement combattue par le ministre des Finances.

3. Voyez la proposition de loi de M. MARIN, député (12 juillet 1912, Ch., Doc., 1913, II, n° 2196, p. 329 et suiv.), tendant à assurer la clarté, la sincérité et l'unité des écritures budgétaires.

15 juillet 1914, art. 98, a bien décidé que, « *pour le budget de 1915*, il serait publié *en annexe de l'exposé des motifs du projet de budget de l'exercice 1915* un tableau général des dépenses de l'État, déduction faite de tous doubles emplois, notamment pour les budgets annexes et pour tous comptes spéciaux ». Comme ordre de classification, la loi de 1914 a donné les catégories suivantes. « Ces dépenses seront réparties entre les catégories ci-après : 1° dépenses gagées sur les ressources générales ; 2° frais de régie et autres dépenses qui sont la contre-partie de recettes ; 3° dépenses remboursables ; 4° dépenses imputées sur fonds d'emprunt ». Cette classification, quelque progrès qu'elle réalisât, ne donnait évidemment pas satisfaction au besoin de clarté et de sincérité. La loi ne prescrivait pas un groupement logique, *par service*, des dépenses publiques, un groupement permettant de connaître les frais des différents services publics, de suivre le mouvement des dépenses au cours des années et d'éviter les doubles emplois. D'ailleurs, la guerre n'a pas permis d'appliquer la loi de 1914. Et le gouvernement a interprété la loi comme ne valant que pour le budget de 1915. Aussi le budget de 1922 n'en tient-il aucun compte. L'état qui donne le tableau indicatif des renseignements à fournir aux Chambres par les différents ministères et services ne fait même pas mention de l'art. 98 de la loi de 1914.

La Chambre des députés n'a pas abandonné l'idée d'obtenir des renseignements plus complets et une classification méthodique des dépenses. Dans cet ordre d'idées, il faut signaler la loi de finances du 29 juin 1918, dont l'art. 59 a décidé que « à l'appui de chaque budget, le ministre des Finances communiquera au Parlement le relevé des recettes et des dépenses effectuées au cours du dernier exercice clos pour les *établissements publics* de l'État pourvus de l'autonomie financière et recevant des subventions de l'État ». Cela comprend un grand nombre de services, tels que : Hospice national des Quinze-Vingts, Institution nationale des jeunes aveugles, Institution nationale des sourds-muets de Paris, de Cherbourg, de Bordeaux, Écoles nationales des missions ; Universités, Facultés, Museum, Institut français d'archéologie orientale au Caire, Office national des Pupilles de la Nation, Musées nationaux et Musée Rodin, Office national de la propriété industrielle, Conservatoire des Arts et Métiers, Office national du commerce extérieur, Office national des mutilés et réformés de la guerre, Office colonial et École coloniale, Office national de tourisme et Office national de la navigation (Décret du 7 janvier 1920). Mais ce ne sont là que des services secondaires. Pour l'ensemble des services de l'État, il n'y a pas de groupement logique des dépenses permettant de connaître le coût total du service et le mouvement de ses dépenses.

La mauvaise volonté de l'administration à réaliser une réforme indispensable est manifeste. Il semble, d'ailleurs, que l'opposition des bureaux n'ait pas des motifs acceptables. Ce n'est pas seulement la répugnance à voir augmenter la besogne, c'est surtout la crainte de voir s'exercer sur leurs pratiques le contrôle du Parlement et de l'opinion publique. Un des hommes politiques qui se sont attachés avec le plus de zèle et de ténacité à développer le contrôle parlementaire sur la gestion financière et à dénoncer les abus de la bureaucratie, M. le député Louis Marin, qui fut rapporteur général de la Commission du budget, a écrit en 1912 un véritable réquisitoire, qui n'est pas exagéré [1] : « Quelle est la situation de notre système d'écritures budgétaires, par suite des complications qu'un siècle a apportées dans les cadres du budget ? Elles sont, à proprement parler, *illisibles*, non seulement pour le public, mais pour les initiés eux-mêmes ... Notre système d'écritures budgétaires est encore plus *inabordable* dans les chiffres et les idées qu'il traduit. Quand bien même quelques-uns trouvent le chiffre qu'ils désirent, ils n'y trouvent aucun des points de comparaison ou aucune des explications qui permettraient d'apprécier le bien fondé d'une proposition ou d'un vote. Notre système d'écritures budgétaires est encore plus *fallacieux* en ce sens que, sous une apparence de très grande régularité, d'ordre parfait, d'explications complètes, il contient toutes les erreurs et les incertitudes ; enfin il est pratiquement *incontrôlable* jusqu'ici, comme l'ont montré les premiers travaux de la Com-

1. Proposition de loi du 12 juillet 1912 précitée.

mission des comptes définitifs, et il est impossible de dégager un enseignement nettement profitable de la comparaison de ses divers éléments à travers les années...

« En résumé... *aucune idée directrice* n'a présidé à l'établissement des comptabilités spéciales... ; les écritures sont établies dans chaque administration pour cette administration... Cette *absence de clarté* constatée dans les divers budgets n'a pas toujours pour cause l'*incapacité* ou la *négligence* des services de comptabilité intéressés ; mais les divers départements se servent de cette imperfection comme d'une *défense contre les investigations ultérieures du contrôle*. Les administrations... effectuent un double travail : elles établissent, d'une part, des prévisions sincères conformes aux besoins qu'elles escomptent pour leurs services, et, d'autre part, un *budget accommodé aux desiderata des organes chargés de les examiner et dans lequel la précision des besoins et la réalité des faits sont remplacées par une imprécision et une obscurité savamment obtenues*... A l'heure actuelle, c'est une *énumération* plutôt qu'un classement. Cet état de choses provient moins de l'*illogisme primitif* que de ce que des modifications à la contexture ancienne des budgets ont été, à de multiples reprises, apportées à celles-ci par de *simples superpositions de fortune*, au lieu qu'il fallait suivre un plan constant et procéder à des refontes générales de l'aménagement des crédits. Les besoins à satisfaire ont évolué dans le temps ; certains services ont pris une extension plus grande, tandis que d'autres voyaient leur importance diminuer. Au lieu de procéder, à de certains intervalles, à la conforme répartition des services dans les divers chapitres du budget, on s'est contenté tantôt d'incorporer à ceux-ci les crédits qui s'y rattachaient d'une façon plus ou moins directe, tantôt d'adjoindre à des chapitres déjà existants de nouveaux chapitres qui auraient pu, avec quelques observations, être rattachés à d'autres déjà ouverts *Fréquemment aussi, les administrations ont usé systématiquement de ce procédé pour réaliser des virements opportuns entre différents chapitres, sans se soucier de présenter le détail de ceux-ci suivant une formule rationnelle*. En résumé, c'est à la fois sous l'influence des nécessités du moment et sous l'influence *des desiderata tendancieux des administrations* que la disposition intérieure du budget a pris certaines *dispositions illogiques* qu'on y rencontre souvent à l'heure actuelle... »

Voici enfin la série de réformes que réclamait M. Louis Marin :

« 1° Il faudrait que la disposition du budget fût telle que l'on ait la possibilité de réunir aisément, à l'aide de quelques chiffres, tous les éléments de dépenses ressortissant à un même ordre d'idées... Actuellement, les différents organes d'un même service sont répartis dans le même budget ou dans les budgets des divers départements ministériels...

« 2° Il faudrait que la *réunion des différentes parties d'un service disséminées sur l'ensemble du budget puisse s'effectuer*, pour toujours connaître exactement le *prix de revient de ce service*, au lieu que la situation actuelle semble être créée tout exprès pour entourer ces faits de l'obscurité qui laisse ignorer leur véritable importance

« 3° Il faudrait que le *libellé des chapitres ainsi que le détail des crédits par articles et par chapitres soit suffisamment explicite* pour qu'en les lisant on sache exactement quelle est l'application des crédits qui leur sont attribués.

« 4° Il ne suffit pas que les écritures budgétaires nous révèlent l'objet précis auquel seront théoriquement appliqués les crédits inscrits au budget. Il faut que nous puissions juger si les prévisions dressées par les administrations sont *sincères;* l'expérience a malheureusement montré que ce souci de sincérité ne présidait pas précisément à l'établissement de notre projet actuel de budget...

« 5° Il faudrait que des *renseignements complémentaires* soient donnés tant pour expliquer, s'il y a lieu, l'objet du chapitre et du crédit que pour permettre d'en évaluer le bien fondé et d'expliquer les changements ou les anomalies qui y seraient constatées... Très souvent l'administration, à l'aide d'un détail, attire l'attention du Parlement de façon que celui-ci trouve dans un chiffre le renseignement qui l'intéresse, et, croyant avoir tout découvert, ne soit pas

tenté de chercher plus loin ce qu'il devrait connaître. Le caractère *artificieux* des écritures budgétaires, volontaire ou involontaire, est fréquent...

« 6° Il est nécessaire encore que la *même forme* soit adoptée pour le projet de budget du gouvernement, pour le budget voté et pour le compte définitif; ce sont... tous aspects du même document : l'un, construit *a priori*, basé sur les prévisions; le deuxième, qui constitue l'expression de la volonté du Parlement; le troisième, qui dresse parallèlement aux prévisions et aux décisions législatives les faits réellement accomplis. Une comparaison ne pourra être effectuée entre ces trois éléments budgétaires qu'autant que la même disposition sera rigoureusement adoptée pour eux . La Commission des comptes... a eu l'occasion de constater à quel point cette règle élémentaire a été jusqu'à présent méconnue. Le projet de budget, le budget voté et le compte définitif présentent, dans la plupart des départements, des différences de libellés et de détails qui en rendent parfois tout rapprochement sinon impossible, du moins absolument stérile... L'expérience nous a montré que ces opérations (de modifications) avaient principalement pour but *de dissimuler* au compte l'importance de dépenses que leur rapprochement avec le chiffre inscrit au budget n'aurait pas manqué de signaler à l'attention du contrôle...

« 7° Il faut, enfin, que les écritures budgétaires aient un véritable caractère de publicité : il ne suffit pas, en effet, qu'elles soient compréhensibles; il faut encore que le public ait la faculté de se rendre compte de la façon dont on administre la fortune publique. » — M. Louis Marin constate qu'on n'a rien fait en France « pour permettre au public de se procurer, pour un prix minime, les documents susceptibles de le renseigner sur la marche financière du pays ».

Comme conclusion, M. Louis Marin proposait de décider que, « à partir du 1er janvier 1915, le projet de budget, le budget voté, le compte définitif des dépenses de chaque département ministériel fussent établis, au point de vue de l'objet des chapitres, de leur libellé et de leur aménagement en articles, paragraphes et sous-paragraphes, *suivant une méthode uniforme* ».

Tout ceci est resté à l'état de proposition.

V. — *Le système italien* [1].

Le budget italien fait actuellement une classification fondamentale des recettes et des dépenses [2], en : 1° *effectives* (*entrate, spese effettive*) et non effectives (*non effettive*); — 2° *construction de voies ferrées (costruzione di strade ferrate)*; — 3° *mouvement de capitaux*; — 4° recettes et dépenses qui se compensent (*partite di giro*).

1° *Recettes et dépenses effectives*. — Ce sont celles qui aboutissent à une *augmentation* ou à une *diminution* du patrimoine administratif. Par exemple, les recettes d'impôts, de taxes, les revenus du domaine sont des recettes *effectives*; les dépenses de traitements, de pensions, du service des intérêts de la Dette, de fournitures pour l'entretien des troupes, etc., sont des dépenses *effectives*.

a) Les recettes et dépenses *effectives* se subdivisent en *ordinaires* et *extraordinaires*; ici on s'attache à la périodicité de la recette ou de la dépense.

b) Les *dépenses ordinaires* sont subdivisées elles-mêmes en dépenses *fixes* et dépenses *variables*, suivant que des lois organiques en fixent le montant, ou, au contraire, qu'il est impossible d'en déterminer une fois

1. Surtout De Cupis, *Legge sull' amministrazione del patrimonio dello Stato*, 3e édition, 1910, II, p. 72 et s.; — Rossi, *Il bilancio finanziario*, Rome 1901; — Jèze, *Les Finances de guerre de l'Italie*, dans *R. S. L. F.*, 1916, p. 429, note.

2. Sur les origines historiques de cette classification, voyez De Cupis, *op. et loc. cit.*

pour toutes le montant ou qu'il dépend de l'administration d'en fixer le quantum.

2° *Mouvement de capitaux.* — Les recettes ou dépenses non *effectives* sont celles qui aboutissent à une simple transformation des éléments du patrimoine, sans augmentation ni diminution. Par exemple, le prix d'aliénation d'un immeuble est une recette non effective : à la place de l'immeuble vendu figure, dans le patrimoine administratif, la somme d'argent provenant de la vente. De même, si des deniers publics sont employés à l'acquisition d'un immeuble, cette dépense est non effective ; il y a simple transformation de capitaux.

3° *Construction de voies ferrées.* — Pendant longtemps, les opérations de cette nature ont figuré au premier rang des entrées et sorties par mouvement de capitaux. Telles sont les émissions d'obligations pour la construction ou le rachat des chemins de fer.

4° *Partite di giro.* — Ce sont des opérations de recette et de dépense qui se produisent *contemporainement* pour *la même somme* et pour le même objet et qui *se compensent* [1]. Ex. : une branche de l'administration de l'Etat rend un service à une autre branche de l'administration de l'Etat : la première branche est créancière de la seconde ; la seconde est débitrice de la première pour la même somme. Or les deux administrations font partie d'une seule entité juridique : l'Etat. L'Etat est donc à la fois créancier et débiteur de la même somme. Il y a *confusion. Il n'y a pas de paiement effectif.*

Telle est la grande classification faite par la comptabilité italienne : recettes et dépenses effectives ; construction de voies ferrées ; mouvement des capitaux, *partite di giro*. Il y a d'autres classifications secondaires.

1° On distingue les *entrées et sorties figuratives* (*entrate et uscite figurative*) qui se balancent exactement (objet et valeur). Ex. : intérêts sur les titres de la Dette publique appartenant au Trésor : ces intérêts figurent à la fois en dépenses et en recettes. C'est ce qu'en France, on appelle les *recettes et dépenses pour ordre.* Si ces entrées et sorties sont mentionnées dans les écritures publiques, c'est pour présenter un tableau complet de toutes les dépenses et de toutes les recettes publiques ; elles ne modifient pas le résultat final.

2° La comptabilité italienne classe à part les *restes à recouvrer* et les *restes à payer* (*residui attivi e passivi*) des exercices antérieurs ; ils constituent en effet des éléments de l'actif et du passif du patrimoine de l'Etat ; le jour où ils seront encaissés ou payés, il y aura une recette ou un paiement. Comme le budget italien est un budget de compétence (V. *supra*, p. 137), on ne fait pas figurer les *residui* au budget préventif (*bilancio preventivo*) ; ils figurent uniquement *aux comptes du Trésor* (*bilancio del Tesoro*).

3° Dans son exposé financier de décembre 1921 [2], le ministre du Tré-

1. La définition précise de la *partite di giro* a donné lieu à des discussions. Voyez en sens divers De Cupis, *op. cit*. II, p. 81 et s. ; — Rossi, *Il bilancio finanziario*, Rome 1901, p. 111 et suiv. — L'art. 138 § 2 du Règlement de comptabilité donne la définition suivante : « Les deux parties en lesquelles se divise le budget (recettes et dépenses effectives, mouvement de capitaux) peuvent être subdivisées, quand cela paraît opportun, en catégories, en vue de rendre un compte distinct des engagements que l'Etat assume pour quelque service important ou de distinguer, avec le titre de *partite di giro*, les recettes et les dépenses qui dans le bilan ont un effet purement figuratif, *l'Etat en étant en même temps débiteur et créancier.* »

2. *Esposizione Finanziaria* (décembre 1921). Roma, 1921, p. 17 et s.

sor, de Nava, a proposé à la Chambre des députés, à partir du budget de 1922-23, de mettre à part toutes *les dépenses afférentes à la liquidation de la guerre* : « ce passif, qui est un reste des exercices écoulés, doit être éliminé ; ainsi, les budgets futurs, à commencer par le prochain, seront *clairs, sincères* et *répondant à la situation financière de l'exercice* ». Les recettes exceptionnelles, telles que l'impôt extraordinaire sur le patrimoine seront aussi détachées du budget et effectuées au paiement des dépenses provenant de la guerre.

Cette classification, particulière au budget italien, a pour objet de faire apparaître, autant que possible, la situation *économique* véritable de l'Etat à la fin de chaque exercice. Or, disent certains financiers italiens, c'est la seule chose qui importe. C'est une méthode tout à fait insuffisante que de se contenter d'exposer les autorisations de dépenses et de recettes accordées par le Parlement, et, plus tard, dans les comptes, l'emploi qui a été fait de ces autorisations par le Parlement. La chose essentielle à connaître, disent-ils, est l'*effet économique* de la gestion financière : Dans quelle mesure le patrimoine de l'Etat a-t-il été augmenté ou diminué par les opérations financières faites au cours d'une année [1] ?

Cette manière de voir — très séduisante — est pourtant très contestée, même en Italie [2]. Est-il possible de faire des évaluations *exactes* des modifications du patrimoine ? — D'autre part, la gestion de l'Etat n'a pas *essentiellement* pour objet l'augmentation du *patrimoine matériel* Il ne s'agit pas d'une entreprise commerciale en vue du dividende. Le développement de la culture *intellectuelle* et *morale*, du bien-être des *habitants*, de la prospérité *économique générale*, voilà les objets *essentiels* de l'action des gouvernants. *Tout cela ne peut pas être apprécié en argent*, ni figurer dans des comptes, ni être *passé en écritures*.

Pratiquement, le système *italien* ne fonctionne pas toujours aussi régulièrement que l'exposé qui précède semblerait l'indiquer [3]. Etant donné la division des dépenses et recettes en *effectives* et *non effectives*, les recettes *effectives* devraient suffire à payer toutes les dépenses effectives, — dût-on, pour cela, élever le taux des impôts. Mais les gouvernants italiens ne s'y résignent pas toujours. Il est arrivé que, dans les années de déficit budgétaire, on ait fait passer des dépenses *effectives* au compte des dépenses de capitaux *(movimento di capitali)* [4].

1. Parmi les auteurs qui ont le plus insisté sur la nécessité de ce compte du patrimoine, voyez GAGLIARDI, *Il bilancio dello Stato*, Turin, 1908 ; voyez aussi FLORA, *Manuale della Sc delle Finanze*, 6e éd., 1920, p. 98 et s. ; — D'ALVISE, *Intorno al disegno di legge 27 marzo 1909 sulla contabilita dello Stato*, Padoue 1909, p. 5 et s. ; — VITAGLIANO, *Lezioni di contabilita di Stato*, 1913, p 70

2. LUZZATTI, *Esposizione finanziaria*, 1er décembre 1891 ; — SALLANDRA, *Nuova Antologia*, 15 mai 1896 ; — FERRARIS, *Nuova Antologia*, 16 janvier 1903. Cpr. aussi BELLINI. *Ragioneria generale*, Milan, 1898, p. 93 et s. ; — VIANELLO, *Sistemi di bilancio*, dans *Rivista di Ragioneria*, Rome, VI, p. 14 et s.

3. LUIGI EINAUDI, *The growth and present situation of the public finances of Italy*, dans *The Economic Journal*, déc. 1915, p. 493 et s. ; — et aussi FLORA, *Sc. delle Finanze*, 6e éd. 1921, p. 103 note 2.

4. Pour les classifications en *Prusse*, voyez HERRFURTH, *das Preussische Etatswesen*, 4e édition, 1905, p. 42 et s. ; p. 178 et s. ; p. 180 et s.

SECTION II

La forme extérieure du budget.

Le budget doit-il être dressé de telle façon qu'il suffise de faire deux additions pour avoir le *total des dépenses* et *celui des recettes*, et une soustraction de ces deux totaux pour savoir s'il est en *équilibre*, en *excédent de recettes* ou en *déficit*?

C'est la question de l'*unité budgétaire*.

L'unité budgétaire peut être écartée de plusieurs manières :

soit par la constitution de *budgets extraordinaires* ;

soit par l'existence de *budgets annexes* ;

soit par l'ouverture de *comptes spéciaux du Trésor* ;

soit par la *présentation dans des documents séparés* des divers éléments du budget général.

Dans le *budget extraordinaire*, des dépenses, plus ou moins exceptionnelles, sont mises à part du budget général ; la totalisation n'en est pas faite avec les sommes inscrites dans ce budget ; enfin, elles sont couvertes par des ressources *véritablement* exceptionnelles (le plus souvent, par des fonds d'emprunt).

Dans les *budgets annexes*, on groupe séparément, d'une façon distincte du budget, les dépenses et recettes de certains services spéciaux, tels que chemins de fer de l'Etat, Imprimerie nationale, etc.

Les comptes ou *services spéciaux du Trésor* sont des comptes ouverts au Trésor pour des opérations déterminées [1]. Ces opérations sont censées devoir couvrir *elles-mêmes*, au moyen de *recettes spéciales*, des dépenses *une fois* faites. Le plus souvent, les recettes ne doivent être effectuées que dans l'avenir ; alors, pour ne pas ajourner jusqu'au recouvrement des recettes les dépenses entraînées par les opérations projetées, le Trésor fait immédiatement, sur les ressources de la Dette flottante, sur des fonds obtenus par un emprunt, les avances nécessaires ; ces avances seront remboursées dans la suite, par acomptes, au moyen des recettes spéciales prévues. L'opération a donc au Trésor un compte ; au débit, on inscrit les sommes avancées par le Trésor ; au crédit, au fur et à mesure, les remboursements effectués avec les recettes spéciales.

Prenons un exemple : le Parlement veut pousser la construction des voies ferrées par des Compagnies de chemins de fer ; à cet effet et dans

1. Les comptes spéciaux ont été déjà étudiés, *supra*. p. 89 et s., au point de vue de l'*affectation des recettes*. Ici il ne sera question que de la *forme* du budget.

le but de rassurer les capitalistes prêteurs de deniers, l'Etat consent aux Compagnies des garanties d'intérêt dans les conditions suivantes : l'Etat s'engage à parfaire les sommes nécessaires pour garantir aux porteurs, soit d'actions, soit d'obligations, un certain intérêt ; mais il est entendu que ces paiements ainsi faits par l'Etat sont simplement des avances qui devront être remboursées plus tard, sur les produits nets des lignes auxquelles s'applique la garantie, dès que ces produits nets dépasseront l'intérêt garanti. — Il y a deux façons de réaliser l'opération : ou bien inscrire chaque année au budget de l'Etat, en dépense, les sommes à verser aux Compagnies ; en recette, les remboursements effectués par les Compagnies ; dans ce cas, on applique le système de l'unité budgétaire ; — ou bien ouvrir un compte spécial du Trésor sous la rubrique : *garantie d'intérêt ;* inscrire au débit de ce compte toutes les sommes versées aux Compagnies et qui seront demandées au Trésor (ressources de la Dette flottante) ; inscrire à l'actif les sommes remboursées par les Compagnies ; dans ce cas, c'est le morcellement.

Enfin, la *présentation, dans des documents distincts*, *des divers éléments du budget général* de l'Etat brise, *dans la forme*, *mais pas nécessairement dans le fond*, l'unité budgétaire.

Voilà les deux systèmes : *unité*, *morcellement*, et leurs principales applications.

Le morcellement a-t-il des avantages ? Lesquels ?

Le *budget extraordinaire*, le *compte spécial*, le *budget annexe* aboutissant au *morcellement*. Avant de les examiner séparément, il convient d'étudier la question générale de l'*unité budgétaire* ou du *morcellement*.

§ 1. — Unité ou Pluralité des documents budgétaires.

I

L'avantage d'avoir un seul document paraît incontestable. C'est pour le *Parlement* le meilleur moyen de *contrôle* et de comparaison, et, pour le *public*, le meilleur moyen de saisir, sans trop de recherches, l'ensemble des dépenses et des recettes du pays. Ces arguments paraissent décisifs.

L'inconvénient, c'est, lorsqu'il y a deux assemblées, de retarder la discussion devant la Chambre haute (saisie ordinairement la deuxième) jusqu'à ce que la Chambre populaire ait complètement achevé le vote du budget tout entier ; cela retarde le vote du budget et peut réduire les pouvoirs financiers de la Chambre haute pressée par le temps.

A cet égard, la présentation du budget en parties distinctes — *recettes*, *dépenses de chaque ministère*, *ou groupe de dépenses*, — semble avantageuse.

On remarquera, d'ailleurs, que l'atteinte portée à l'unité budgétaire par la pluralité de documents peut être atténuée par la présentation

orale ou écrite d'une récapitulation d'ensemble. C'est ce qui a fait dire à certains partisans de la présentation fragmentaire qu'entre eux et les partisans de l'unité budgétaire « il n'y avait absolument d'autre distance que l'épaisseur d'une ficelle [1] ». En réalité, on a un budget unique, mais il est présenté et voté par fragment.

Historiquement, la présentation fragmentaire du budget a apparu en premier lieu. L'unité budgétaire est postérieure. Elle n'existe pas partout, même aujourd'hui.

II

I. — En *France*, pendant longtemps, la pluralité a prévalu, non seulement par suite de l'existence des budgets extraordinaires, mais encore en dehors des budgets extraordinaires.

Ainsi, tout d'abord, sous la *Restauration*, époque où il n'y avait pas de budgets extraordinaires, et sous la *Monarchie de Juillet*, parfois le budget fut séparé en deux lois distinctes : l'une pour les *dépenses*, l'autre pour les *recettes*.

La *Constituante de 1848* revint à l'unité, pour le budget rectifié de 1848 ; pour l'exercice 1849, une loi séparée intervint pour les budgets de chaque ministère ; une dernière loi résuma, dans son dispositif et ses tableaux, l'ensemble du budget, en même temps qu'elle contenait les dispositions générales, les recettes et les services spéciaux. — En 1849, la Législative revint au système des deux lois : l'une des dépenses, l'autre des recettes.

Le Corps législatif du *Second Empire*, au contraire, renferma en une seule loi les recettes et les dépenses.

L'*Assemblée nationale*, élue en 1871, reprit le système de la Constituante de 1848, en ce qui concerne le budget de 1871 : douze lois distinctes furent votées, dont la dernière (loi du 30 mars 1872) comprenait le budget des recettes, les dépenses sur ressources spéciales, les dispositions diverses, en même temps qu'elle résumait l'ensemble du budget, sans toutefois en reproduire les tableaux. — Dès le budget de 1873, l'Assemblée revint à l'unité. — Sauf en 1876 et en 1878, où il y eut deux lois distinctes, l'une pour les dépenses, l'autre pour les recettes, c'est l'unité qui a été suivie depuis lors.

L'atteinte portée à l'unité budgétaire fut, à toutes ces époques, corrigée par la *loi de règlement des comptes*, loi *unique* qui rapprochait les divers éléments du budget : recettes, dépenses.

Aujourd'hui, on a complètement renoncé, *en France*, au morcellement : un seul volume contient toutes les dépenses et toutes les recettes de l'Etat [2].

II. — La plupart des autres pays observent, à ce point de vue, l'unité de document budgétaire.

1. M. Malou, Chambre belge des représentants, 17 décembre 1884.
2. V. toutefois plus loin ce qui sera dit sur la loi des contributions directes et le budget spécial des dépenses recouvrables sur l'Allemagne (*infra*, p. 202 et s.).

En *Prusse* et dans l'*Empire allemand*, c'est l'unité de document budgétaire qui prévaut, comme en France.

Aux *Etats-Unis*, depuis la loi du 10 juin 1921, il y a un document unique présentant le *projet* des recettes et des dépenses. Avant cette date, il n'y avait pas de *projet* de budget des recettes. — D'autre part, depuis 1883, les crédits *annuels* sont répartis en un assez grand nombre de lois séparées (*appropriation acts*) [1]. Sur ce dernier point, la réforme de 1921 reste inachevée. Le Congrès n'a pas encore modifié ses méthodes de vote. Il n'y a pas une loi unique de finances.

III. — L'*Angleterre* a un système particulier de présentation des documents budgétaires [2]. La caractéristique est l'absence d'un budget coordonné et synthétique exposant le programme financier annuel. Une série de projets, de rapports, d'états séparés sont soumis au Parlement et au pays. Il n'y a pas de document unique qui contienne l'ensemble de ces renseignements et de ces propositions. Seuls, le *budget speech* prononcé par le Chancelier de l'Echiquier au mois d'avril devant la Chambre des Communes (v. *supra*, p. 27, 61), et les comptes financiers (v. *infra*) présentés en fin d'année font le groupement. — Les *estimates* des dépenses (*supply services*) sont divisés en 4 volumes. — Pour les *recettes*, qui forment la matière la plus importante du *budget speech*, les renseignements ne sont pas détaillés. — Il est curieux que l'Angleterre, qui a tous les éléments pour faire un excellent exposé synthétique financier, n'ait pas compris le très grand avantage d'une compilation méthodique. On ne peut pas découvrir les raisons de cette lacune, si ce n'est le développement historique des pratiques financières [3].

Dans les travaux les plus récents des commissions d'étude sur la forme des *estimates*, on ne trouve aucune préoccupation de réunir en un seul document tout ce qui concerne le budget.

Ainsi, dans le septième rapport du *Select Committee on National Expenditure* (31 juillet 1918, *H. of C.*, 98) relatif à la forme des comptes publics, la grosse réforme préconisée est un regroupement des chefs de dépenses de façon à faire apparaître le coût *réel* de chaque service public, comme cela a lieu dans l'industrie et dans le commerce pour chaque branche de production ou pour chaque rayon de vente : ce regroupement est préconisé, afin de pouvoir contrôler l'efficacité de l'administration et le rendement par rapport au coût du service.

IV. — En *Belgique* [4], les recettes et les dépenses de l'Etat, au lieu d'être réparties dans les articles ou les tableaux d'un document unique, sont éparpillées dans une quinzaine de lois distinctes, élaborées, discutées et votées séparément. En 1883, le Ministre des finances Graux a essayé vainement d'établir le système de l'unité de document budgétaire. La proposition, présentée à nouveau en 1903 par M. Denis, n'a pas été adoptée.

La fragmentation est aussi le système de la loi *italienne* de comptabilité de 1883 (texte unique de 1884). D'après l'art. 28, le budget de prévision se compose du budget des recettes et d'autant de budgets de dépenses qu'il y a de Ministères. Ces états font l'objet de lois *distinctes*. — La séparation a été adoptée afin de permettre la discussion simultanée du

1. Jèze, *Le Budget*, *op. cit.*, p. 242 et s. ; — *R. S. L. F.*, 1921, p. 517 et s.
2. Jèze, *Le Budget*, 1910, p. 61 et s. ; p. 201 et s. ; et *supra*, p. 27 et s.
3. Willoughby, *The financial administration of Great Britain*, 1917, p. 267 et 268.
4. Matton, *Droit budgétaire belge*, *op. cit.*, 1908, p. 4 ; p. 15 et s. ; p. 61 et s.

budget par les deux Chambres : le Sénat peut se mettre à la besogne au fur et à mesure que la Chambre a terminé l'examen d'un des projets de budget. — D'ailleurs, pour ramener l'unité, la loi de comptabilité (art. 28 § 3) prescrit qu'une récapitulation soit faite et votée par le Parlement dans la loi relative au budget des recettes [1].

§ 2. — Les budgets extraordinaires.

I. — *Discussion théorique.*

I. — Au premier abord, rien ne paraît plus légitime que le budget extraordinaire. N'est-il pas naturel de faire une situation spéciale à certaines dépenses publiques, telles que celles résultant des grands travaux publics, de la réfection du matériel de guerre (armée de terre ou de mer), des charges de guerre, etc. ? Cette situation ne doit-elle pas être spéciale, à raison de son caractère *exceptionnel* ? A des opérations extraordinaires ne convient-il pas d'appliquer des ressources exceptionnelles destinées à y faire face ? Au point de vue de la façon dont les opérations seront présentées dans les écritures publiques, n'est-il pas logique de leur faire une place séparée ?

Ce n'est pas tout. Les dépenses qui ne sont pas susceptibles de se reproduire périodiquement, — en d'autres termes les dépenses extraordinaires, — n'intéressent pas seulement la génération présente : la construction d'un travail public, par exemple, profitera aux générations futures. N'est-il pas juste de les faire contribuer à la charge ? Le moyen pratique, c'est de couvrir la dépense, non pas avec les ressources ordinaires, avec le produit de l'impôt, mais avec des ressources extraordinaires, avec le produit d'un emprunt. Le service de l'emprunt grèvera les générations futures. — S'il en est ainsi, rien ne semble plus logique que de séparer *matériellement*, dans les écritures publiques, les dépenses et recettes extraordinaires des dépenses et recettes ordinaires. Le budget extraordinaire, à côté du budget ordinaire, n'est-il pas justifié ?

II. — Si l'on ne s'en tient pas aux apparences, on voit que ces budgets extraordinaires soulèvent les plus sérieuses objections, quant au *fond* et quant à la *forme*.

La double caractéristique du budget extraordinaire, c'est : 1° de reconnaître à certaines dépenses le caractère *extraordinaire* afin de les couvrir par des ressources exceptionnelles, par l'emprunt ; 2° d'isoler *matériellement* du budget ordinaire les recettes et dépenses.

1. Pour la nouvelle forme du budget fédéral suisse depuis 1911, voyez CHARTON, *Chronique suisse*, dans *R. S. L. F.*, 1911, p. 422.

Or, on peut dire :

1° *Quant au fond*. — Qu'est-ce qu'une dépense extraordinaire ? Où est la ligne de démarcation exacte entre l'ordinaire et l'extraordinaire ?

Au premier abord, rien ne semble plus facile.

Sont dépenses *ordinaires* celles qui se reproduisent tous les ans. Ex. : service de la dette publique, traitements et pensions des fonctionnaires, frais d'entretien des monuments publics, des routes, canaux, ports, forteresses, etc., frais de perception des revenus publics, etc.

Sont dépenses *extraordinaires* celles qui ne se produisent pas tous les ans. Exemples : constructions de routes, de chemins de fer, de ports, de forteresses, réfection d'un matériel d'armement ou construction de navires de guerre, établissement d'un cadastre, etc.

Il est facile de voir que ce critérium est critiquable. Si, au lieu d'avoir comme période budgétaire l'année de 12 mois, on avait une période de 10 ans ou de 20 ans, un grand nombre des dépenses que l'on qualifie d'*extraordinaires*, avec le critérium de périodicité annuelle, seraient des dépenses ordinaires, attendu qu'elles se reproduisent tous les 10 ans, tous les 20 ans. Ex. : réfection d'un matériel d'armement, construction de navires de guerre, etc. C'est seulement parce qu'il n'est pas pratique de dresser des budgets pour plusieurs années que ces dépenses apparaissent, à première vue, comme *extraordinaires*. En réalité, elles sont *ordinaires*. La vérité est qu'il y a des dépenses qui se reproduisent à intervalles plus longs qu'une année (périodicité *quinquennale*, *décennale*, *vicennale*, etc.).

A l'inverse, si, au lieu d'être dressé pour une période annuelle, le budget était dressé *tous les trois mois*, l'application de la notion large de dépense extraordinaire aboutirait à faire ranger dans cette catégorie une foule de dépenses que tout le monde reconnaît sans hésitation comme essentiellement ordinaires.

Même pour les dépenses de construction de routes, de chemins de fer, de canaux, de ports, de forteresses, d'écoles, de réfection d'un cadastre, etc., il convient d'observer que le devoir d'une génération n'est pas seulement d'entretenir l'outillage national constitué par les générations précédentes ; elle est tenue de *développer* cet outillage ; par conséquent, les dépenses de cette catégorie sont non pas des dépenses extraordinaires, mais des dépenses *ordinaires*, *normales*.

Les *dépenses de guerre* elles-mêmes n'ont pas le caractère extraordinaire qu'on leur attache très généralement. A chaque guerre, beaucoup aiment à répéter que c'est la dernière, que le monde n'en reverra plus, que les progrès de la civilisation en empêcheront le retour... Et les hommes politiques en tirent cette conséquence que les frais de guerre sont essentiellement des dépenses extraordinaires. Pourtant, les guerres continuent à avoir lieu : elles entraînent des dépenses qui se reproduisent à intervalles périodiques. Si les budgets étaient établis pour une période

de 40 à 50 ans, on devrait ranger les dépenses de guerre parmi les dépenses ordinaires, et, lorsqu'il s'agit d'*expéditions coloniales*, on pourrait certainement réduire la période au bout de laquelle ces dépenses se reproduisent.

Il convient donc de restreindre, beaucoup plus qu'on ne le fait d'ordinaire, la notion de dépense extraordinaire [1].

L'observation est de la plus haute importance pratique. Les hommes politiques utilisent fréquemment la notion de dépense extraordinaire pour se tirer momentanément d'embarras.

Ils groupent ces dépenses, les mettent à part, et affirment qu'elles ne doivent pas être payées avec les revenus ordinaires de l'Etat ; il est légitime, disent-ils, de les couvrir avec des fonds *d'emprunt*. — Le résultat pratique est l'installation du *déficit chronique* dans les dépenses publiques. Les conséquences, au bout d'un petit nombre d'années, sont déplorables : si, pour se tirer momentanément d'embarras, les gouvernants prennent l'habitude de rejeter sur l'avenir l'acquittement d'un certain quantum de dépenses publiques, il arrive un moment où la charge est formidable. On a sacrifié les générations futures. C'est à la fois une faute contre la *morale* et une *maladresse financière*. Tout le monde est d'accord sur les dangers du déficit chronique. Il faut comprendre que la notion large de dépense extraordinaire est l'une des causes les plus fréquentes du déficit chronique.

La notion de dépense extraordinaire est à la base de la *théorie des emprunts publics*. Une génération trouve, dans l'emprunt *amortissable*, dans le paiement par *annuités*, dans la répartition de la construction, de la réforme, etc., sur un certain nombre d'années, des procédés corrects pour répartir, sur un nombre d'années convenablement déterminé, la charge d'une dépense *ordinaire* périodique, mais qui ne se renouvelle que tous les 10, 20 ou 30 ans par exemple, ou qui fait partie de celles qu'une génération doit prendre à son compte.

2° *Dans la forme*. — Le budget extraordinaire n'est pas moins critiquable. Il se prête admirablement à une pratique détestable : le *morcellement* du total des dépenses, afin d'en dissimuler le montant exact. De peur que la nation ne s'émeuve de l'augmentation des charges publiques, on cherche à dérouter sa perspicacité par une complication des écritures ; on rend la totalisation sinon impossible, du moins très difficile.

Somme toute, le budget extraordinaire n'est justifié que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles : en cas de guerre, par exemple.

1. Gaston Jèze, *Cours de Sc. des finances*, 6e édition, 1922, *Les dépenses publiques et le crédit public*, p. 93 et suivantes ; p. 240 et s.

II. — *Législations positives*

I. — La *France*, au cours de son histoire financière, a hésité entre des systèmes divers, pratiquant tantôt le système du budget général unique, tantôt celui du budget extraordinaire. Elle s'était résolument attachée, dans les années qui ont précédé la grande guerre de 1914-18, à la théorie de l'unité budgétaire.

On peut distinguer plusieurs phases dans cette histoire [1].

a) *Jusqu'à la Restauration*, nous trouvons des budgets extraordinaires. L'*Ancien Régime*, la *Révolution*, le *Consulat* et l'*Empire* firent un appel incessant aux emprunts ; on ne réunissait pas, dans un même document, les dépenses ordinaires et extraordinaires et les recettes ordinaires et extraordinaires.

b) La *Restauration* pratiqua, très généralement, l'*unité budgétaire* et repoussa le budget extraordinaire.

c) Une troisième phase, qui embrasse la *Monarchie de Juillet*, le *Second Empire* et les *débuts de la troisième République*, se caractérise par la pratique du budget extraordinaire. — Cela eut lieu surtout sous le *second Empire*, à partir de 1862. La loi de finances du 2 juillet 1862 décida qu'il serait créé, *en dehors du budget ordinaire de l'Etat*, un fonds affecté spécialement aux dépenses du budget extraordinaire. « Ce fonds sera fixé, chaque année, par une loi qui autorisera, en même temps, les dépenses auxquelles il sera affecté ». — Le second Empire persista jusqu'à la fin dans cette méthode.

Un moment, on put espérer que la *troisième République* renoncerait, dès le début, aux errements du budget extraordinaire et du morcellement budgétaire. Le budget extraordinaire fut supprimé par l'Assemblée nationale, mais le retour à l'unité budgétaire fut de courte durée. On peut relever, en effet, trois échecs principaux à la saine doctrine : 1° le compte de liquidation de 1872-75. 2° le compte de liquidation de 1876-78. — Ces deux premiers comptes, l'un de 827,5 millions de francs, l'autre de 1.104 millions de francs de dépenses eurent pour objet la réparation de nos pertes et la réfection de nos forces militaires et navales. — 3° le budget sur ressources extraordinaires créé en 1879. — Si, à l'extrême rigueur, étant donné les circonstances, les comptes de liquidation, ou tout au moins le premier compte de liquidation, pouvaient être justifiés, il n'en est pas de même du budget sur ressources extraordinaires créé en 1879.

Voici le mouvement du budget extraordinaire de 1879 à 1890 [2] (*en millions de francs*).

1879. . .	285.4	1885. . .	263.6
1880. . .	479.5	1886. . .	250.4
1881. . .	701.0	1887. . .	308.8
1882. . .	663.6	1888. . .	168.0
1883. . .	615.0	1889. . .	170.7
1884. . .	416.8	1890. . .	161.5

d) Une quatrième phase nous ramène en 1890 à la doctrine de l'unité budgétaire.

1. Boucard et Jèze. *Eléments de Sc. des fin.*, (2e édition), t. I, p. 111 et s.
2. *B. S. L. C.*, 1918, I, p. 234.

A partir de 1890, la troisième République poursuivit la *politique* dite *des incorporations*. En 1889, on avait limité le budget sur ressources extraordinaires aux dépenses de la guerre. La loi du 26 décembre 1890, portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1891, le supprima complètement. — Ce n'est pas à dire qu'il n'y eut plus trace, dans les budgets français, de dépenses extraordinaires [1]. Les budgets d'avant-guerre contenaient, pour le ministère de la Guerre et pour le ministère des Travaux publics, une section spéciale : dépenses extraordinaires. Mais cela ne faisait pas un budget extraordinaire : non seulement ces dépenses étaient couvertes, en principe, par les ressources générales, par l'impôt, mais encore elles étaient comprises dans les tableaux budgétaires. Ce n'étaient que des subdivisions du budget général des dépenses, une *classification* des dépenses (V. *supra*, p. 185).

Cette politique était d'ailleurs contestée.

On disait qu'il ne fallait pas se faire trop d'illusions sur la suppression du budget extraordinaire et sur la valeur de la politique des incorporations. L'effet des incorporations est de porter le total des dépenses publiques à un chiffre tel que les impôts ne suffisent pas ; il faut donc recourir à l'emprunt. On prend ainsi l'habitude d'inscrire les ressources d'emprunt dans les voies et moyens du budget général. Or, n'est-ce pas là ce que l'on reprochait surtout aux budgets extraordinaires ?

La critique n'est pas fondée. Si, à la suite des incorporations, on recourt à l'emprunt pour obtenir l'équilibre budgétaire, ce n'est pas une conséquence nécessaire de la politique de l'unité budgétaire ; il y a là un expédient. Même alors, tout le monde reconnaît que c'est l'ultime des voies et moyens ; on n'y a recours qu'en désespoir de cause, après avoir vainement essayé de faire voter des impôts. D'autre part, l'autorisation d'emprunter n'est donnée que conditionnellement, *s'il n'y a pas d'excédent budgétaire*. Au contraire, dans le budget extraordinaire proprement dit, l'emprunt est la ressource *normale*, certaine, avouée ; il y aura sûrement emprunt, qu'il y ait ou non des excédents budgétaires : on ne cherche pas à couvrir ces dépenses par l'impôt. — La différence n'est-elle pas capitale ?

e) La guerre de 1914-18 amena de nouvelles pratiques. A partir de la guerre, il n'y eut plus de budget ordinaire ; le Parlement vota en *bloc*, régulièrement, tous les trois mois, des crédits pour le maintien de tous les services publics, sans distinction entre les dépenses de guerre et les autres. On appela ces lois, inexactement, lois de crédits provisoires. Pour faciliter la rédaction des comptes, il fut décidé qu'à la fin de chaque année le Parlement voterait un état récapitulatif des crédits alloués pendant le cours de l'année (*loi portant conversion en crédits définitifs des crédits provisoires ouverts au titre du budget général et au titre des budgets annexes de l'exercice 191*..). Pour les recettes, il n'y eut plus de budget ; mais, dans chacune des lois de crédits provisoires,

1. Voyez G. Jèze, *Histoire du principe de l'unité budgétaire en France depuis 1870*, dans *R. S. L. F.* 1906, p. 622 et s.

le Parlement donnait l'autorisation de percevoir « les impôts indirects et les produits et revenus publics » pendant le trimestre suivant. La loi de crédits provisoires pour le premier trimestre donnait l'autorisation de percevoir *pendant toute l'année* les impôts *directs*. — Aucun tableau détaillé de ces recettes ne fut présenté.

f) En 1918, on revint, *pour les services civils*, à la pratique traditionnelle du budget (loi du 29 juin 1918). Mais on mit à part, dans des lois spéciales de crédits provisoires, *toutes* les dépenses *militaires* et les « dépenses exceptionnelles des services *civils* ».

g) Ce système fut abandonné en 1920. On créa un *budget extraordinaire*, avec 5.420 millions de dépenses dites exceptionnelles [1].

Pour le justifier, le ministre des finances, M. Klotz, déclarait : « Les bouleversements que le monde entier a subis de 1914 à 1918 ont entraîné après eux une situation sans précédent au point de vue budgétaire. La nécessité de liquider la guerre et de reconstituer le pays nous impose des obligations qu'il nous faut inéluctablement, ou bien assumer sur le champ, ou bien remplir dans une période de temps aussi courte que possible, sans que nous puissions subordonner nos engagements de dépenses aux disponibilités normales de chaque exercice. Il nous est donc indispensable de séparer des charges normales et permanentes du pays celles qui répondent aux besoins spéciaux de l'heure. — Les discussions d'école sur les inconvénients du budget extraordinaire et la nécessité de présenter dans une nomenclature unique l'ensemble des dépenses de l'Etat deviennent sans intérêt pratique en face du chiffre formidable auquel doivent actuellement s'élever ces dépenses. On ne peut demander d'incorporer à un budget ordinaire, qui atteint à lui seul près de 18 milliards, des dépenses non renouvelables s'élevant à 7 milliards et demi. Jamais le recours au budget extraordinaire ne peut, autant qu'à l'heure actuelle, se justifier par de si légitimes et impérieuses raisons ».

Le principal objet était d'établir *sur le papier* l'équilibre financier du budget ordinaire, en le débarrassant du plus grand nombre possible de dépenses qualifiées d'extraordinaires.

« Sans doute, avouait le ministre, avant la guerre, le budget ordinaire qui était le seul, comportait chaque année des dotations pour les dépenses de cet ordre (*dépenses de premier établissement nécessitées par l'amélioration de notre outillage national*). Mais à la génération actuelle, des sacrifices de toutes sortes ont été et sont encore imposés. Elle a sauvé le patrimoine national. Elle peut et doit, en toute justice, être momentanément dispensée d'apporter son contingent annuel au développement annuel de ce patrimoine. Les générations futures doivent profiter, en réalité, de toutes les dépenses inscrites au budget extraordinaire, puisqu'elles utiliseront l'outillage économique du pays et que les charges les plus pénibles de la guerre leur auront été épargnées. Il était donc rationnel et légitime de *dresser à part le compte de ces dépenses* et d'en assurer le paiement au moyen de *recouvrements exceptionnels*, soit en recourant à des *emprunts* dont le poids se répartira équitablement entre le présent et l'avenir ».

D'ailleurs, la loi de 1920 prit soin de ne pas trop séparer le budget extraordinaire du budget ordinaire. Elle en fit un titre spécial de la loi de finances, à la suite du budget ordinaire, *dans le même document*.

1. Exposé des motifs du projet de budget pour 1920, 13 janvier 1920, n° 168, p. 17 et s. ; *R. S. L. F.*, 1920, p. 144 et s. ; — Exposé des motifs du projet de budget pour 1922, 8 juillet 1921, n° 3068, *R. S. L. F.*, 1921, p. 613 et s.

« Nous n'avons pas voulu, disait le ministre, séparer nos propositions sur ce point (*budget extraordinaire*) de celles concernant les dépenses ordinaires. *Nous attachons la plus haute importance, au contraire, à ce que les unes et les autres, soumises à votre sanction dans un cadre budgétaire général, puissent être examinées d'ensemble et suivant des voies coordonnées* ».

Ceci donnait au budget extraordinaire de 1920 une physionomie nouvelle dans l'histoire financière française.

La loi de 1920 créa aussi, *dans le cadre général du budget général*, un deuxième *budget* extraordinaire : le budget *spécial* des dépenses recouvrables sur les versements à recevoir en exécution des traités de paix. On affirmait — inexactement — qu'il *ne* comprenait *que* des dépenses de cette nature ; or, on ne savait pas encore quel serait le montant des sommes à recouvrer sur l'Allemagne ; mais il était d'ores et déjà certain que toutes les dépenses inscrites à ce budget spécial ne seraient pas payées par l'Allemagne.

Enfin la loi de 1920 mit à part les dépenses d'Etat afférentes à l'Alsace-Lorraine.

C'était une méthode déplorable de morcellement en vue de dissimuler la véritable situation financière.

h) En 1921, le ministre des finances, M. Doumer dénonça les abus auxquels avait donné lieu la création du budget extraordinaire et en proposa la suppression.

Le ministre exposait les motifs qui l'avaient fait établir en 1920 :

« Héritier du régime de douzièmes provisoires trimestriels imaginé au début de la guerre, le budget extraordinaire a été institué par la loi de finances de l'exercice 1920 avec une dotation de 5.420 millions ; il a subsisté, pour l'exercice 1921, avec une dotation de 3.236 millions. Il groupait, en premier lieu, des dépenses militaires afférentes à la liquidation des charges directes laissées par la guerre, à la remise en état d'établissements et de matériel et aussi à certaines opérations extérieures... Il s'agit bien là de dépenses proprement exceptionnelles par leur origine et par leur nature. Elles vont en décroissant et sont, pour la plupart, destinées à disparaître complètement dans un avenir peu éloigné. Le budget extraordinaire de 1920 et 1921 se différencie ainsi très nettement, sauf le nom, des budgets extraordinaires que certaines périodes d'avant guerre ont connus et qui, pour des raisons masquant le plus souvent des soucis d'équilibre, détachaient de l'ensemble budgétaire des blocs de dépenses auxquels il était fait face au moyen de fonds d'emprunt. — Tel qu'il figure dans la dernière loi de finances (de 1921), le budget extraordinaire s'apparente plutôt aux comptes de liquidation institués après la guerre de 1870. Ce n'est, somme toute, qu'une de *ces formules de transition, dans lesquelles, en dehors des raisons de principe, il est toujours mauvais de persister* ».

A l'appui de sa proposition de suppression, le ministre développait l'argumentation suivante : « La tâche d'examiner nos finances en ramenant l'équilibre dans le budget ne pouvait être menée à bien... sans l'abandon d'une foule de pratiques sérieuses... Tous ces actes de mauvaise administration sont possibles par ce que leurs répercussions inévitables apparaissent insuffisamment dans *un régime budgétaire dont l'ordre et la clarté sont exclus* : budget ordinaire, budget extraordinaire, budget des dépenses recouvrables, comptes

1. Exposé des motifs du projet de budget pour 1922, 8 juillet 1921, *B. S. L. C.*, juillet 1921, p. 6 et s. ; *R. S. L. F.*. 1921, p. 613 et s.

spéciaux du Trésor, compte des charbons, compte des alcools, budget d'Alsace-Lorraine, sollicitent la critique sans réussir à la retenir. Que cette diversité de comptes ait été en partie imposée par la complexité d'une situation politique et administrative sans précédent, il se peut. *Mais on a été vraiment trop loin en s'écartant de cette unité budgétaire théorique* qui, seule, permet à tous les citoyens de se faire une idée, sommaire sans doute, mais cependant exacte, de la marche des finances publiques. *Sincérité obligatoire, puisqu'on ne peut, pour soulager le budget, faire passer d'un cadre dans un autre une dépense suspecte*; clarté obtenue par la totalisation facile de l'ensemble des dépenses du pays; obligation d'apprécier, par rapport à la masse globale des besoins qui viennent tous en concurrence, les dépenses nouvelles; effet moral à attendre de la connaissance du chiffre total de nos charges; tels sont les bienfaits de l'unité budgétaire dont il convient de se rapprocher progressivement ».

En conséquence, le ministre faisait la proposition suivante : « Dans le présent projet, après avoir opéré toutes les compressions et suppressions possibles, *on a purement et simplement inscrit à la suite des dépenses ordinaires, dans la même nomenclature budgétaire*, les dépenses exceptionnelles qui ont paru exiger encore une dotation ». — Et le ministre concluait : « A cette observation que, pour des dépenses de cette nature, il semblerait pourtant légitime de recourir à des ressources extraordinaires, il a été répondu par avance en montrant qu'*on n'obtenait pratiquement le maximum de réductions de dépenses qu'en les additionnant toutes et en se plaçant dans la nécessité de les couvrir par d'autres ressources que l'emprunt; en signalant aussi le péril d'accroître davantage les charges déjà amoncelées sur les générations futures* ».

Le Parlement n'a pas adopté cette dernière suggestion. Voulant assurer l'équilibre *sur le papier* du budget ordinaire, la Chambre a maintenu pour 1922 des dépenses extraordinaires couvertes par l'emprunt. Toutefois, *dans la forme*, les dépenses ordinaires et les dépenses extraordinaires sont désormais inscrites dans la même nomenclature. Il n'y a plus budget extraordinaire qu'*au point de vue des ressources extraordinaires* (*emprunt*) qui font face aux dépenses dites extraordinaires. C'est un progrès. — Le budget spécial a été maintenu. Il a même été voté *séparément* (1922). — Le budget de l'Alsace-Lorraine a été fondu dans le budget général.

II. — En *Belgique* [1], il existait jusqu'en 1884, des *crédits spéciaux et extraordinaires* à durée illimitée qui donnèrent lieu à des abus. M. Graux réalisa en 1884 une importante réforme. Désormais, il existe un *budget spécial des recettes et des dépenses extraordinaires*, comprenant en *recettes* le produit des ventes de certains domaines, des indemnités touchées par l'Etat, etc.; en *dépenses*, des crédits (valables pour trois ans) pour travaux extraordinaires dans les services de l'Intérieur, de l'Agriculture, des chemins de fer, de la guerre et des travaux publics. L'excédent des dépenses sur les recettes est couvert par les excédents des recettes du budget ordinaire et par l'emprunt. En fait, c'est l'emprunt qui est employé. Ce budget spécial donne lieu à des critiques sérieuses.

III. — L'*Empire allemand* a, depuis 1889-1890, un double budget, ordinaire et extraordinaire, ce dernier ressemblant beaucoup à l'ancien budget extraordinaire français. — En *Prusse*, il n'y avait pas, avant la guerre,

1. Dubois, *op. cit.*, p. 112 et s.; Matton, *Droit budgétaire belge*, *op. cit.* p. 180 et s.

de budget extraordinaire proprement dit ; mais, parfois, des lois spéciales autorisaient un emprunt avec le produit duquel certaines dépenses seraient effectuées, et ces dépenses ne figuraient pas au budget : elles figuraient seulement dans les *comptes (ausseretatsmaessige Ausgaben)* [1]. La guerre a bouleversé les finances allemandes.

IV. — En *Angleterre*, des lois spéciales autorisent des emprunts dont le produit sera employé à certains travaux (postes, télégraphes, fortifications, etc.) : *Public Works Loans Acts, 1875 et 1897* ; *National Debt and Local Loans Act, 1887* ; *National Health Insurance Fund* ; *Unemployment Fund* ; *Road Improvement Fund* (1909), etc. [2]. Ce sont de petits budgets extraordinaires. — Au début de chaque année, le Gouvernement doit communiquer au Parlement les prévisions des opérations à faire pendant l'année sur ces fonds [3].

En 1921, sur la demande d'un grand nombre de membres de la Chambre des Communes, dans le *budget speech*, il a été fait une distinction entre les *recettes ordinaires permanentes* et les *recettes extraordinaires temporaires*, d'une part ; et les *dépenses ordinaires permanentes* et les *charges extraordinaires temporaires* provenant de la grande guerre. Mais cela ne constitue pas un budget extraordinaire ; il s'agit, « en distinguant le *permanent* du *temporaire*, d'obtenir un tableau réel de l'*avenir* financier, de voir ce qu'il est sage de faire et de déterminer les ressources dont on disposait pour cet avenir » [4]. C'est une simple *classification* (momentanée) des dépenses et recettes.

V. — Aux *Etats-Unis*, la nouvelle loi du 10 juin 1921 sur la réforme budgétaire n'exclue pas l'idée d'un budget extraordinaire. En principe, le budget présenté au Congrès doit comprendre : 1° les évaluations des *dépenses et crédits* nécessaires pour la marche des services publics, pendant l'année financière suivante ; 2° les *évaluations des recettes* pendant l'année financière suivante, avec des propositions pour établir l'équilibre. La loi ajoute que ces propositions devront être faites *dans le budget* même. — Toutefois, la loi de 1921 prévoit que le Président des Etats-Unis pourrait transmettre au Congrès des *estimates* supplémentaires ou additionnels pour les crédits et dépenses qui, à son avis, présentent *un intérêt public* ; il expliquera dans son exposé des motifs les *raisons pour lesquelles ces crédits n'ont pas été compris dans le budget.* Dans ce cas, le Président fera des recommandations en vue d'établir de nouveaux impôts ou *des emprunts* ou de prescrire tout autre moyen approprié destiné à faire face au besoin prévu. — Ces dispositions sont assez larges pour ne pas exclure les budgets extraordinaires.

VI. — En *Italie*, il n'y a pas de *budget extraordinaire*. Dans les budgets, les recettes et les dépenses sont d'ailleurs classées en *ordinaires* et *extraordinaires* (V. *supra*, p. 190).

Dans son exposé financier de décembre 1921 [5], le ministre du Trésor, De Nava, a expliqué pourquoi on ne veut pas, en Italie, de budget extraordinaire, ni de budget spécial : « Notre budget est un budget général qui enregistre toutes les dépenses, non seulement toutes les dépenses extraordinaires, mais aussi les dépenses transitoires, destinées, en un court laps de temps, d'abord à diminuer, puis à disparaître complètement. Sans citer les dépenses des pensions militaires (1.650 millions de lire), dont on ne peut encore déterminer

1. O. Schwarz, *Form. Finanzv.*, p. 21 et s.
2. Henry Higgs, *The Financial System of the U. K.*, 1914, p. 96 et s.
3. Gibson Bowles, dans *Bankers Magazine*, 1905, p. 747.
4. *R. S. L. F.*, 1921, p. 244
5. *Esposizione Finanziaria* (*dicembre 1921*), page 24.

le processus de réduction, ni le change, il me suffira de rappeler les deux grosses dépenses pour la répartition des dommages de guerre dans les provinces libérées et pour la reconstitution de la marine marchande détruite par la guerre, dépenses qui montent ensemble, à elles seules, à plus de 1 milliard 800 millions. Si nous suivions l'exemple d'un budget spécial séparé pour les dépenses qui sont une conséquence de la guerre, le budget général italien présenterait des résultats plus favorables. Mais, pour nous, — et il vaut mieux agir ainsi — *nous dressons un budget unique duquel découle le passif tout entier*, et où les recettes pour le compte des réparations, à provenir des Etats ex-ennemis, sont renfermées dans des limites modestes, de manière à n'avoir pas à craindre de grandes désillusions au moment de la liquidation effective ».

VII. — Le *Japon*, en 1907, a supprimé son budget extraordinaire. Mais il subsiste des *comptabilités spéciales* qui paraissent être des budgets extraordinaires [1].

§ 3. — Les budgets annexes.

I

L'idée de grouper à part les dépenses et recettes des services distincts, tels que les chemins de fer d'Etat, l'Imprimerie nationale, etc., paraît, au premier abord, très heureuse. Ne faut-il pas que l'on sache si le service est bien ou mal géré ? Pour le savoir, ne convient-il pas d'éviter de confondre les dépenses et recettes de ces services avec les dépenses et recettes du budget général, de les réunir dans un petit budget, dans un budget annexe ? La comparaison des dépenses et des recettes fera ressortir le solde, c'est-à-dire fera apparaître la prospérité ou la mauvaise gestion du service.

1° Cette argumentation est décisive si l'on se borne à rapprocher les dépenses et recettes propres [2] dans un document spécial joint à l'appui du budget ; elle est contestable lorsque le rapprochement est fait dans un budget annexe rompant l'unité budgétaire.

2° Avec le système des budgets annexes proprement dits, la simplicité et la clarté désirables n'existent pas. Dans ce système en effet, au budget général de l'Etat ne figurent que les *excédents* de recettes ou de dépenses du service ; il est donc impossible, pour obtenir le total exact des dépenses et recettes de l'Etat, d'ajouter, aux résultats du budget général, les résultats des budgets annexes, puisque nous trouvons, suivant les cas, dans ces budgets annexes, en recettes : les subventions de l'Etat (qui figurent déjà en dépenses au budget général) ; en dépenses : les versements au Trésor des excédents de recettes (qui figurent déjà en recettes au budget général). L'existence des budgets annexes proprement dits est donc critiquable.

3° Il se peut enfin qu'un budget spécial soit organisé pour un service

1. BOUVIER, dans *Revue de Sc. et de lég. financ*, 1905, p. 279 ; 1908, p. 120.
2. Cp. *supra*, p. 193 et s.

public d'Etat *investi de la personnalité juridique* (V. *supra*, p. 97 et s.). Dans ce cas, c'est la question de la personnification du service qui se pose : en réalité, il n'y a pas budget annexe. D'ailleurs, il peut être utile et même nécessaire de discuter ce budget spécial en même temps que le budget général de l'Etat, à raison du contre-coup que les résultats financiers de ce service peuvent avoir pour les finances publiques. Ex. : budget spécial des chemins de fer de l'Etat organisés en service public juridiquement et financièrement personnifié.

En somme, il ne faut pas confondre ces trois organisations : budget annexe *proprement dit* d'un service public *non personnifié* ; budget annexe à titre de *document* ; budget annexe d'un service public *personnifié*. Ce qui *seul* est critiquable, c'est le budget annexe *proprement dit* d'un service *non personnifié*.

II

Dans les Etats à finances bien gérées, les *budgets annexes à titre de document*, pour services non personnifiés, sont assez fréquents.

En ce sens on constate actuellement un mouvement marqué en *Angleterre*, aux *Etats-Unis*.

I. — En *Angleterre*, dans son septième rapport de 1918, le *Select Committee on National Expenditure* [1] préconise une nouvelle forme pour les *estimates* des dépenses et pour les comptes ; il faudrait les rédiger de manière à pouvoir déterminer le coût de chaque service dans toutes les administrations publiques, de façon à pouvoir comparer à la dépense faite, le résultat pratique obtenu ; de façon aussi à pouvoir comparer les coûts des services dans les différentes administrations. C'est aussi par des états joints aux *estimates* à titre de *documents* complémentaires que le *Select Committee* se préoccupe d'obtenir le résultat cherché.

La conséquence logique de cette tendance est de grouper, pour les services productifs de recettes, les produits et de les rapprocher des dépenses, afin de les comparer les uns aux autres. On obtient ainsi des *budgets annexes à titre documentaire*. C'est ce que recommande le *Select Committee* pour les usines de l'Etat, pour les édifices appartenant à l'Etat, pour les hôpitaux, etc. [2].

II. — Aux *Etats-Unis*, la loi du 10 juin 1921 sur la réforme budgétaire recommande au Président des Etats-Unis de fournir au Congrès tous les documents nécessaires pour le renseigner sur le fonctionnement et l'efficacité des différents services publics. Le procédé des groupements de dépenses par services, c'est-à-dire de budgets annexes à titre documentaire, a été recommandé par la Commission des Economies de 1912, sur le rapport de laquelle a été votée la loi de 1921 [3].

III. — Le système des *états spéciaux joints au budget à titre de développement de certains titres du budget général de l'Etat* est pratiqué par la *Prusse*

1. House of Commons, 31 juillet 1918, n° 98, (*Form of Public Accounts*), p. VII et s.
2. Voyez le 7e rapport de 1918 du *Select Committee*, Appendice, *Explanations and Notes* par sir Charles Harris, p. XI et s. ; p. 27, 29 et s. Cpr. aussi le rapport présenté au Parlement en 1909, sur la notion de M. Harold Cox, sous le titre *National Income and Outgo*. — Pour les budgets annexes en *Angleterre*, voyez Gibson Bowles, dans *Bankers Magazine*, 1905, p. 746 et s.
3. Pour les détails voyez le rapport de cette Commission publié en 1912 sous le titre *The need for a national budget*, *op. cit.*, p. 198 à 209.

(*Spezialetats*). La loi de comptabilité de 1898 (§§ 2 à 5) a incorporé au budget général les anciens budgets annexes (*Nebenfonds*) correspondant à des services n'ayant pas la personnalité juridique. Il n'existe plus de *Nebenfonds* que pour certains services personnifiés [1]. — Dans l'*Empire allemand*, il existait avant la guerre un budget annexe proprement dit pour les recettes et dépenses des pays de protectorat (*Schutzgebiete*) ; ce service n'était pas personnifié. La guerre a apporté de tels bouleversements dans la gestion des finances publiques allemandes qu'il n'y a pas lieu de rechercher ce qui se fait actuellement.

IV. — En *Italie*, la loi du 7 juillet 1907, relative aux chemins de fer non concédés, organise un budget annexe de la troisième catégorie ; elle prescrit (art. 15) la présentation, à l'approbation du Parlement, d'un budget (recettes et dépenses) des chemins de fer de l'Etat (*administration personnifiée*), en *annexe* (*in allegato*) à l'état de prévision des dépenses du Ministère des Travaux publics.

V. — En *France*, on rencontre un assez grand nombre de *budgets annexes proprement dits* pour services d'Etat non personnifiés. Le nombre de ces budgets annexes a varié.

Ils remontent à la loi du 9 juillet 1836 qui prescrit de les rattacher pour ordre au budget général de l'Etat. Il y en eut pour les *poids et mesures*, pour les *recettes et dépenses universitaires* jusqu'en 1862, pour les *Chancelleries consulaires* jusqu'en 1870, pour la *Caisse de la dotation de l'armée* jusqu'en 1890, etc. Certains furent constitués provisoirement et durent encore. Ainsi le budget special du chemin de fer et port de la Réunion fut créé lorsque l'Etat se substitua, à l'improviste, à une compagnie industrielle qui ne faisait plus ses affaires. De même, le budget annexe des chemins de fer de l'Etat [2].

En 1911, la loi de finances a organisé de nouveaux budgets annexes : poudres [3], chemins de fer de l'Etat. En réalité, le budget des chemins de fer de l'Etat est un *budget spécial de service public d'Etat personnifié*.

Le budget pour 1911 contenait *dix* budgets annexes. En 1922, il y en avait *onze*, savoir : 1° Fabrication des monnaies et médailles (rattaché au ministère des Finances) ; — 2° Imprimerie nationale (rattaché au ministère de l'Intérieur) ; — 3° Services des manufactures de l'Etat d'Alsace et Lorraine ; — 4° Légion d'honneur (rattaché au ministère de la Justice) ; — 5° Services des poudres (rattachés au ministère de la guerre) ; — 6° Ecole centrale des arts et manufactures (rattaché au ministère du Commerce) ; — 7° Chemin de fer et port de la Réunion (rattaché au ministère des Colonies) ; — 8° Chemins de fer de l'Etat (rattachés au ministère des Travaux publics) ; — 9° Chemins de fer d'Alsace et de Lorraine ; — 10° Caisse nationale d'épargne (rattaché au ministère des Travaux publics) ; — 11° Caisse des Invalides de la marine (rattaché au ministère de la Marine). — Ce ne sont pas tous des budgets annexes proprement dits.

Lorsqu'on a supprimé un budget annexe, c'est ordinairement parce qu'on a incorporé ses dépenses et ses recettes au budget général de l'Etat. Ex. : loi du 26 décembre 1892 pour le budget annexe des téléphones.

Le système des budgets annexes proprement dits pour services non personnifiés aboutit en France à l'obscurité des finances. En effet, ces budgets annexes sont arrêtés, chaque année, en recettes et en dépenses, *à un montant égal pour les unes et pour les autres*. L'excédent des dépenses est couvert par une subvention du Trésor, laquelle figure en

1. Otto Schwarz, *op. cit.*, p. 18, 24 et 25.
2. Pour le mouvement des budgets annexes de 1870 à 1913 voyez *B. S. L. C.*, 1918, I, p. 258 et s.
3. Sur le budget annexe des poudres et salpêtres, voyez le rapport spécial de M. le député Clémentel, 12 juillet 1910, *Chambre, Documents*, n° 704.

dépenses au budget de l'Etat ; l'excédent des rceettes est versé au Trésor et figure parmi les *recettes* du budget de l'Etat. Il y a donc un enchevêtrement. Pour connaître le montant des recettes et des dépenses de l'Etat, il ne suffit donc pas d'ajouter les montants des budgets annexes ; il faut faire d'abord des corrections.

§ 4. — Services spéciaux du Trésor.

I

Au premier abord, la légitimité des services spéciaux du Trésor paraît très facile à prouver. On ne doit inscrire dans le budget, à titre de dépenses, que des dépenses définitives. Or, lorsqu'il s'agit essentiellement d'avances remboursables, l'incorporation de ces dépenses remboursables fausserait les résultats véritables du budget : elle ferait apparaître un déficit là où il y a équilibre, ou même excédent de recettes. Voilà, dit-on, pourquoi il faut mettre à part ces opérations et créer un compte spécial, un service spécial du Trésor.

Néanmoins, il faut se prononcer énergiquement en faveur de l'unité budgétaire, toutes les fois que le service spécial est relatif à des avances dont le remboursement est très aléatoire ou à très longue échéance. La création de ces services spéciaux a, en effet, deux résultats : 1° alourdir la dette flottante, lorsque les avances ne sont pas remboursées ; 2° soustraire à l'examen périodique du Parlement les opérations qui sont comprises dans ces services spéciaux [1]. — Cette question a été étudiée à l'occasion des *assignations des recettes* (V. *suprà*, p. 89 et s.).

II

La *France* pratique le système des services spéciaux du Trésor, à titre d'expédient. A l'heure actuelle encore, à côté de rares services spéciaux légitimes, existent des services spéciaux très critiquables.

Parmi les services spéciaux du Trésor à l'abri de la critique, il faut ranger le compte *Capitaux de cautionnements en numéraire*. Certains fonctionnaires sont astreints au versement d'un cautionnement qui leur est remboursé à leur sortie de charge. On ne saurait ranger évidemment, dans le budget de l'Etat, les opérations d'entrée et de sortie de ces cautionnements. Il y a là de simples opérations de Trésorerie. Avec

1. Voir *supra*, p. 89 et s., les développements sur les *assignations de recettes* sous forme de *comptes spéciaux*.

le développement des cautionnements en titres et avec l'*assurance mutuelle* des comptables, ce compte spécial n'a plus d'importance.

On ne pourrait pas en dire autant, pour ne parler que des plus importants, des anciens comptes : *Caisses des chemins vicinaux et des constructions scolaires*, *Avances aux Compagnies de chemins de fer pour garantie d'intérêts*, *Avances de la Caisse des dépôts et consignations pour les suppléments de pension*, *Perfectionnement du matériel d'armement et réinstallation de services militaires*, *Expédition de Chine*, etc. — Beaucoup de ces opérations ont fini par être incorporées au budget général. C'est ce qui a eu lieu, en particulier, pour les comptes *Caisses des chemins vicinaux*, *Garantie d'intérêts*, *Perfectionnement du matériel d'armement*, *Expédition de Chine*[1].

La fâcheuse expérience des services spéciaux du Trésor avait conduit le Sénat, en 1908, à repousser la proposition de créer un nouveau service spécial du Trésor pour le paiement des pensions à la marine marchande[2].

Pendant la guerre de 1914-18, on a créé une foule de comptes spéciaux du Trésor (V. *supra*, p. 89 et s.)[3].

« Au cours de la dernière guerre, l'Etat ayant assumé un certain nombre d'entreprises industrielles ou commerciales d'une ampleur sans précédent, on a pu faire valoir, souvent à juste titre d'ailleurs, que la spécialité de l'exercice, l'impossibilité de prévoir longtemps à l'avance des dépenses et des recettes essentiellement variables suivant les besoins et suivant les cours des marchandises ou du change, étaient des obstacles insurmontables à l'inscription de telles opérations dans le budget général. Pour les décrire, c'est à la formule des services spéciaux du Trésor que l'on a recouru : ainsi s'explique l'importance anormale que ces services ont prise depuis 1914 dans la comptabilité de l'Etat. — Alors qu'en 1913 le montant total des recettes et des dépenses effectuées à ce titre n'atteignait pas 700 millions, c'*est à une trentaine de milliards que s'élevait, pour 1920, la somme correspondante*. — Il est déjà contraire aux principes sur lesquels repose notre régime politique qu'une telle masse d'opérations intéressant les deniers publics échappe presque entièrement à l'approbation préalable et au contrôle du Parlement. L'extension prise par les services spéciaux du Trésor serait donc critiquable à ce titre, même si la création et le maintien de chacun d'entre eux, considéré isolément, pouvaient se justifier à tous autres égards...

« Dès la première heure, les deux Chambres, conscientes du danger, ont tenté d'y parer par l'extension progressive de leur contrôle. En même temps qu'elles en autorisaient l'ouverture, elles dotaient les principaux comptes spéciaux créés pendant la guerre de fonds de roulement inscrits à divers chapitres du budget général ou prescrivaient que l'excédent des dépenses sur les recettes

1. Cpr. *supra*, p. 91 et s. Pour plus de détails sur les Comptes spéciaux du Trésor, voyez Jèze, *Le Budget*. p. 315 et s. Cpr. aussi Boucard et Jèze, *Eléments de la Sc. des fin.*, 2e édition, t. I, p. 117 et s. ; Louis Marin, Rapport du 28 juin 1918, *Chambre, Documents*, n° 4802 ; — A. B. La *liquidation de la flotte d'Etat*, dans *R. S. L. F.* 1921, p. 564 et s.

2. Cpr. sur cette proposition *Revue de sc. et de lég. fin.*, 1908, p. 78 et s.

3. Sur ces comptes spéciaux pendant la guerre, on trouvera une excellente critique, sommaire mais substantielle, dans l'Exposé des motifs du projet de budget pour 1922, 8 juillet 1921, *B. S. L. C.*, juillet 1921, p. 9 à 13. Les passages entre guillemets cités au texte sont extraits de cet exposé des motifs. Cpr. aussi l'exposé des motifs du projet de budget pour 1920, 13 janvier 1920, Chambre, n° 168, p. 33 et s.

de tel ou tel compte ferait périodiquement l'objet de demandes de crédits budgétaires. Elles prescrivaient aussi la communication périodique à leurs commissions financières de la situation des comptes spéciaux. — Mais, à l'expérience, ces garanties se sont révélées à peu près inefficaces. Les entreprises de l'Etat, dont certaines, comme le ravitaillement, intéressaient l'existence même de la Nation, se sont développées sous la pression des circonstances et des besoins. Par l'effet de dures nécessités autant que des multiples imperfections de services improvisés, elles ont dû recourir sans mesure, aux ressources de la dette flottante » (*suprà*, p. 92 et s.).

« Les comptes spéciaux resteront une des caractéristiques principales de nos finances pendant la guerre et la période consécutive. *Dans l'histoire des budgets de la France, le développement anormal qu'ils ont pris à certaines dates est révélateur, est-il dit plus haut, des époques de laisser-aller ou d'embarras financiers. Leur suppression est, au contraire, le propre des époques de redressement.* — L'année 1921 marquera à cet égard un progrès considérable, puisque, avant son terme, la plupart des opérations actives des comptes spéciaux auront pris fin et que tous les grands comptes de guerre seront en pleine liquidation. — Cette question si importante des comptes spéciaux a fait l'objet de la préoccupation constante du Gouvernement. C'est pour lui une grande satisfaction de penser qu'en 1922 la Trésorerie, qui doit satisfaire à tant de besoins, sera allégée de la plus grande partie des charges extrabudgétaires qui l'ont si lourdement grevée au cours des dernières années. »

Section III

Méthodes de prévision et d'évaluation

L'équilibre est une des qualités maîtresses d'un budget. Pour qu'un budget soit réellement en équilibre, il faut que *toutes* les dépenses et *toutes* les recettes soient prévues et évaluées *pour leur montant exact* et se balancent exactement. Presque toujours le déficit final, les crédits additionnels ont pour cause l'exagération des évaluations de recettes, l'omission de certaines dépenses que l'on pouvait prévoir, ou la réduction injustifiée de leur montant probable. Il est extrêmement rare que le déficit provienne de circonstances absolument improbables.

I. — En matière de prévision et d'évaluation, les *qualités personnelles* des préparateurs du budget, leur sincérité et leur perspicacité jouent le principal rôle. Mais ces qualités précieuses ne sont pas suffisantes à elles seules ; il faut des bases sérieuses de prévision et d'évaluation.

Certains estiment que la sincérité et la perspicacité des préparateurs du budget doivent être développées ou même suppléées en partie par des procédés, en quelque sorte, *automatiques*.

Il ne faut pas exagérer, comme on le fait trop souvent, la valeur de ces méthodes. *Rien ne peut remplacer les qualités personnelles*. L'équilibre budgétaire ne sera jamais obtenu que par la *sincérité* et la *perspicacité* des préparateurs. Les bonnes méthodes sont des adjuvants; elles renforcent, c'est tout.

Des *qualités personnelles*, il n'y a rien à dire.

II. — Les *méthodes de prévision et d'évaluation* s'inspirent toutes des idées suivantes.

Pour bien prévoir et pour bien évaluer, il est indispensable de *s'appuyer sur les faits déjà accomplis*. L'examen attentif du passé, voilà le guide incessant des préparateurs du budget, même des plus perspicaces. C'est en étudiant le *rendement des impôts*, des *taxes*, des *exploitations publiques*, du *domaine*, dans le passé, qu'il sera possible d'évaluer, avec quelque exactitude, le rendement probable pour la période qui va s'ouvrir. — *Le montant des dépenses* pendant les années écoulées est le premier élément de calcul des dépenses futures.

Il est bien évident, d'autre part, que plus les faits qui serviront de base aux prévisions et évaluations seront rapprochés, plus les chances d'erreur seront faibles. Quelle que soit la perspicacité des préparateurs du budget, des prévisions faites d'après des résultats anciens sont exposées à de profondes modifications : l'importance des dépenses et le rendement des impôts dépendent des conditions économiques, sociales ou politiques du pays. Ces conditions sont variables. Que ces conditions aient eu le temps de changer, et les bases d'évaluation manquent de certitude. — En période de grande crise (guerre), des évaluations sérieuses sont impossibles.

De même, et pour des raisons identiques, les prévisions ne doivent pas être faites *trop longtemps à l'avance*. Les évaluations seront d'autant plus exactes que l'on sera plus près des circonstances au milieu desquelles les opérations s'exécutent.

Enfin, il ne suffit pas de prévoir à brève échéance ; même si l'on connaît les faits les plus récents, il faut encore savoir utiliser ces renseignements. Un bon préparateur du budget, même sincère, ne doit pas être *optimiste*. C'est l'optimisme qui, dans les prévisions de dépenses, conduit à oublier des dépenses ou à en diminuer le montant probable ; c'est l'optimisme qui, dans les évaluations de recettes, exagère le rendement probable. *L'optimisme systématique conduit à l'équilibre sur le papier*, mais non à l'équilibre *réel*. Le passé est garant de l'avenir ; il ne faut s'écarter des faits accomplis qu'avec la plus grande prudence.

En résumé, il faut :

1° Consulter les *faits les plus récents ;*

2° Prévoir le *moins longtemps* à l'avance ;

3° *Ne pas* être *optimiste*.

§ 1. — Méthodes de prévision

Il est naturel de prendre les résultats du *dernier exercice connu*

comme base de préparation. Suivant les pays, ce *dernier* exercice connu est plus ou moins ancien.

I. — En *France*, la *préparation* du budget commençait, en période normale, avant la guerre de 1914, dix-sept mois environ avant le 1er janvier, date d'ouverture de l'exercice financier. Par exemple, pour la préparation du *budget de 1912*, laquelle fut terminée vers le milieu de l'année 1911, on prit pour base de calcul les résultats de l'*exercice 1909*. On croyait bon que le budget fût déposé par le Gouvernement sur le bureau de la Chambre des députés dans les premiers mois de l'année qui précède l'ouverture de l'exercice. Ce n'était d'ailleurs pas une obligation légale. En fait, au cours des dernières années qui précédèrent 1914, de nombreuses exceptions eurent lieu. — La guerre a tout désorganisé à cet égard. En 1921, on a réussi à voter le budget de 1922, à la date du 31 décembre 1921. On peut revenir ainsi à la pratique ancienne.

Quoiqu'il en soit, l'ancienne règle coutumière française aboutit à faire des *prévisions très longtemps à l'avance* et sur des *résultats très anciens*. Les erreurs de prévision ont souvent été très graves. Pour obtenir des prévisions plus sincères et, par suite, plus exactes, la loi de finances du 12 août 1919, art. 37, al. 2 et 3, a décidé : « Les contrôleurs des dépenses engagées formulent leur avis sur les projets de budget des départements ministériels auxquels ils sont attachés. Ces avis sont transmis au ministre des finances en même temps que les projets de budget [1] ». C'est un premier pas fait dans le sens du contrôle du ministère des finances sur toutes les prévisions de dépenses. Jusqu'ici, cette action des contrôleurs n'a guère eu d'efficacité ; l'autorité et le prestige de ces agents sont encore trop faibles.

L'exactitude des prévisions serait plus grande en *France*, a-t-on dit, si l'année financière ne coïncidait pas avec l'année civile, si elle commençait le 1er juillet. La discussion du budget aurait ainsi sa place dans la session la plus importante, la session d'hiver. La présentation du budget aurait lieu dès le début de janvier ; un laps de temps de six mois suffirait aux Chambres pour discuter à fond le budget en commission et en séance publique, avant le commencement de l'exercice financier. Ainsi la préparation du budget serait faite à une époque plus rapprochée de la période d'exécution. — Mais en quoi cela empêcherait-il les différents ministres de faire des évaluations fantaisistes, sans un contrôle efficace, ou les Chambres de modifier considérablement les propositions du Gouvernement ? Or ce sont là les principales causes d'inexactitude dans les évaluations.

1. Confirmé par la proposition de loi de M. Marin, adoptée par la Chambre des députés, le 28 décembre 1921 (2e séance), et qui sera certainement adoptée par le Sénat (Sénat, 28 décembre 1921, n° 871).

II. — En *Angleterre*, c'est vers la fin du mois de février que sont présentés les *estimates* de dépenses de l'année suivante, laquelle commence le 1er avril. D'autre part, les *estimates* sont préparés du 1er octobre au 1er décembre, d'après les *estimates* de l'année courante acceptés par le Parlement et d'après les résultats du *dernier semestre et des trois années précédentes* (par exemple, pour les *estimates* de 1912-1913, on s'est servi des *estimates* votés par le Parlement pour 1911-1912).

Prenons un exemple. Voici le modèle d'un *estimate*.

Titre du chapitre. . . . .

Sous-chapitre	L. st.	Explication de l'augmentation ou de la diminution
A. Traitements :		
Prévisions 1912-13 . . .		
— 1911-12 . . .		
Dépenses pour 1911-12 . . . (semestre au 30 sept. 1911)		
Dépenses pour 1910-11 . . .		
— 1909-10 . . .		
— 1908-09 . . .		

On remarquera aussi que c'est la *Trésorerie* qui établit les modèles d'estimates [1] à remplir par les Services. C'est donc la Trésorerie qui, par cela même, détermine *impérativement*, pour les différentes administrations, les questions précises auxquelles ils doivent répondre en remplissant les blancs. — De plus, la Trésorerie rappelle chaque année aux services qu'il ne suffit pas qu'une dépense ait été faite l'année précédente pour qu'elle soit maintenue dans les prévisions. Une justification est nécessaire. Le rappel de ce principe a pour principal effet de permettre à la Trésorerie de poser des questions sur l'utilité de maintenir telle ou telle demande de crédit.

Enfin, ce travail d'évaluation est fait dans chaque ministère ou service sous la direction de l'*Accounting officer*, lequel est un très gros personnage nommé par la Trésorerie, et qui est considéré comme responsable envers le Parlement et la Trésorerie [2].

En ce qui concerne les *recettes*, l'usage est que l'exposé financier appelé « budget », lequel contient l'évaluation des recettes, ne soit prononcé par le Chancelier de l'Echiquier qu'après le 1er avril, c'est-à-dire après l'ouverture même de l'année financière. Les prévisions de recettes sont donc faites d'après les résultats de l'année qui a pris fin quelques jours auparavant, et elles ont lieu pour la période même qui vient de commencer.

Les erreurs de calcul sont moins fréquentes en *Angleterre* que

1. Henry Higgs. *The Financial system of Great Britain*, 1914, p. 1 et s. ; — Jèze, *le Budget*, 1910, p. 201 et s.
2. Sur le rôle de l'*Accounting officer*, Willoughby, *op. cit.*, p. 156 et s. ; — G. Jèze, *Le contrôle des dépenses publiques en Angleterre*, *R. S. L. F.*, 1917, p. 478 et s., p. 485 et s.

dans les autres pays et qu'en *France*. Cela tient : 1° à ce que la préparation du budget ne précède pas d'un trop long temps son exécution ; 2° *surtout*, à ce que les prévisions des Ministres étant préparées par les *accounting officers* [1], revues par la *Trésorerie* et n'étant pas modifiées par la Chambre des Communes, la Trésorerie, *seule* responsable des prévisions, met tous ses soins à prévoir *juste*.

III. — En *Belgique*, où l'exercice commence le 1er janvier, les budgets sont préparés, à partir du mois de juillet, d'après les résultats du dernier *exercice* connu ; les prévisions portent sur une période peu éloignée, car les budgets doivent être présentés à la Chambre *au plus tard* le 1er octobre précédant l'année à laquelle il se rapporte (l. 24 juillet 1900) [2].

IV. — En *Italie*, où l'exercice commence le 1er juillet, le budget est préparé d'après les résultats de la dernière *année* connue ; les prévisions portent sur une période assez éloignée, puisque c'est au mois de *novembre* que le Ministre du Trésor doit présenter aux députés les budgets et les comptes et que c'est au mois de décembre qu'il doit faire l'exposé financier (loi de 1883-1884, art. 27 et 73).

V. — En *Prusse*, où l'exercice commence le 1er avril, la préparation commence au mois d'avril de l'année qui précède l'ouverture de la période budgétaire, soit un an à l'avance ; elle prend fin vers le 1er décembre, de façon que le budget soit présenté au Landtag, *au plus tard*, au début de janvier : les prévisions ne sont donc pas trop prématurées. — Dans l'*Empire allemand*, où l'année financière commence le 1er avril, la préparation commence en mars, se termine le 1er novembre, et le budget est présenté, au plus tard, au début de décembre, soit quatre mois avant l'ouverture de la période budgétaire.

VI. — Aux *Etats-Unis* [3] où l'année financière commence le 1er juillet, la nouvelle loi du 10 juin 1921 prescrit aux chefs de chaque département ou service, après avoir reçu les évaluations des dépenses du *budget officer*, de les envoyer au Bureau du budget avant le 15 septembre. Le bureau du budget dresse son budget de façon à ce que le Président des Etats-Unis puisse le transmettre au Congrès le premier jour de la session régulière, c'est-à-dire au début de décembre. — Il est aussi prescrit que les évaluations de dépenses et de recettes aient pour base les dépenses et recettes de la dernière année fiscale écoulée, ainsi que les dépenses et recettes de l'année en cours (section 201) [4].

§ 2. — Méthodes d'évaluation.

I

Comment les évaluations budgétaires sont-elles faites ?

1. Willoughby, *The system of financial adm. of Great Britain*, 1917, p. 52 et s., voyez le texte d'une circulaire de la Trésorerie expliquant en grands détails les règles à suivre.
2. Sur la réforme de la loi de 1900, voyez Dubois, *op. cit.*, p. 190 et s. ; Matton, *Droit budgétaire belge*, p. 23 et s.
3. Jèze, *le Budget*, *op. cit.*, p. 239 et s.
4. G. Jèze, *La réforme budgétaire aux Etats-Unis*, *R. S. L. F.*, 1921, p. 517 et s.,

Il ne suffit pas de donner aux préparateurs du budget des bases de calcul toutes récentes et de les mettre en position de ne prévoir qu'à courte échéance. *Il faut se méfier de leur optimisme*; il faut éviter que, pour obtenir à tout prix, sur le papier seulement, l'équilibre budgétaire, ils diminuent le chiffre des dépenses et grossissent démesurément le rendement probable des impôts.

Existe-t-il des procédés mécaniques d'évaluation, qui contribuent à donner, dans une certaine mesure, un budget sincère?

Examinons à cet égard, les *dépenses* et les *recettes*.

1° Les *dépenses* ont un caractère tout spécial. Il en est d'à peu près fixes, comme le service de la dette publique, la dotation des pouvoirs publics (Parlement, etc.) ; il suffira, en principe, de reporter au nouveau budget les chiffres du précédent. Il en est d'autres dont le montant dépend, *avant tout*, du développement que les pouvoirs publics entendent imprimer aux services publics, au programme d'action politique qu'ils veulent suivre. Exemple : travaux publics, constructions navales, armements, instruction publique, assistance publique, etc. *Dès lors, pour les dépenses, on est obligé, dès que l'on crée, que l'on étend ou que l'on restreint un service public, de s'en rapporter à la sincérité et à la perspicacité des préparateurs*. Il n'y a pas de méthode générale qui permette de déterminer automatiquement les conséquences financières des réformes opérées sur les services publics. On appliquera donc la *méthode de l'évaluation par appréciation directe*.

2° Pour les *recettes*, les tarifs restant les mêmes, ce sont les conditions économiques qui influent à peu près exclusivement sur le rendement des impôts. C'est donc aux changements dus à ces conditions économiques qu'il faut surtout s'attacher, en vue de tirer du passé des enseignements pour l'année à venir. Les préparateurs du budget feront subir, aux chiffres constatés pour le dernier exercice connu, les modifications en plus ou en moins qu'ils *estiment* devoir résulter de ces changements dans les conditions économiques.

II

Il est très rare que, dans les Etats, on prescrive, *par des lois*, la méthode à suivre : il n'existe le plus souvent que des pratiques [1].

I. — Dans la plupart des pays, *Angleterre*, *Suisse*, *Belgique*, *Prusse*, *Empire allemand*, on laisse au Gouvernement *toute latitude*.

p. 523 et s. — Pour le détail des méthodes préconisées, voyez dans *The Need for a National Budget*, Washington, 1911, le rapport de la Commission d'études ; et aussi le *Message of the President of the U. S. transmitting... the alternative budget for 1923*, *op. cit.*, Washington, 1921 ; *R. S. L. F.*, 1922.

1. Toutefois, dans certains *Etats allemands* (*Bade*, *Hesse*), c'est la *loi* qui fixe la méthode à suivre.

On a confiance en lui ; n'est-il pas le mieux placé pour faire ces calculs difficiles ?

En *Angleterre*, cela cadre avec le système politique qui consacre une sorte de dictature du cabinet.

En *Prusse* et dans l'*Empire allemand*, avant d'évaluer discrétionnairement les recettes, le gouvernement établit ses bases de calcul en déterminant la moyenne des 2, 3, 4 ou 5 derniers exercices (suivant la nature des recettes).

II. — Ce procédé d'évaluation directe de *toutes* les recettes n'est pas suivi en *France*. La pratique a imaginé des règles d'évaluation automatique.

On distingue en *France*, à ce point de vue, deux sortes de recettes [1] :

1° Celles qui s'appuient sur des faits précis et ne subissent presque pas le contre-coup des modifications économiques ;

2° Celles, au contraire, qui ne reposent pas sur des faits précis, et sur lesquelles, par suite, ce contre-coup se fait vivement sentir.

Les premières sont *évaluées discrétionnairement d'après les réalisations probables* : telles sont, en particulier, les *contributions directes* et *taxes assimilées*. Ces recettes occupent dans le budget la place de beaucoup la moins importante.

D'ailleurs, l'évaluation n'est pas faite sans aucune méthode. Voici comment on opère pour les contributions directes. On prend pour base de calcul le produit en principal des rôles du dernier exercice connu ; et l'on fait subir à ce chiffre les modifications nécessitées par l'addition de la plus-value constatée pour le dernier exercice connu, et par la déduction pour excédent des pertes sur les gains de matière imposable. — On prend ensuite le produit en principal des rôles du dernier exercice connu et l'on modifie ce chiffre soit en y ajoutant la moyenne des plus-values constatées pour les trois derniers exercices connus, soit en déduisant la moyenne des excédents des pertes sur les gains de matière imposable constatés pour les trois derniers exercices connus. — On additionne les deux sommes obtenues par l'application des deux propositions qui précèdent. La moitié de ce total est pris comme évaluation des recettes.

Pour les recettes sur lesquelles les changements économiques ont une très grande influence (produits des douanes, de l'enregistrement, du timbre, de l'impôt sur le chiffre d'affaires, des contributions indirectes, des sucres, de la taxe sur le revenu des valeurs mobilières, de la vente des allumettes chimiques, des tabacs, des poudres à feu, des produits des postes, télégraphes et téléphones, du domaine), — ce sont les recettes principales, — il est admis que les préparateurs du budget doivent prendre pour base de leurs calculs les constatations du dernier

1. Jèze, *Les systèmes d'évaluation des recettes budgétaires*, dans *Revue de Sc. et de lég. fin.*, 1904, p. 265 et s.

exercice connu et, en principe, ne leur faire subir de modifications que d'après des règles fixes.

A cet égard, la France a appliqué deux systèmes qui s'inspirent de deux tendances opposées : l'une optimiste, l'autre pessimiste [1].

D'après la *tendance optimiste*, l'accroissement constant de la prospérité d'un pays est une loi économique certaine, dont il est juste de tenir compte dans la préparation du budget. Aussi faut-il, pour évaluer les recettes, prendre les constatations du dernier exercice connu et les majorer d'un certain quotient, « d'un tantième », calculé sur la moyenne des plus-values d'un certain nombre d'années antérieures, — par exemple, des trois, quatre ou cinq années précédentes. C'est le *système des majorations*.

Pour les *pessimistes*, le plus grave danger qui menace l'équilibre d'un budget est la liberté d'appréciation, l'arbitraire des évaluations, avec son résultat presque fatal : le déficit ; l'équilibre budgétaire n'existera que sur le papier. — S'il est vrai que, pour de longues périodes de temps, le développement de la richesse publique est une loi économique, il n'est pas possible d'en tenir compte pour l'établissement des prévisions budgétaires. D'une année à l'autre, cette progression est loin d'être certaine. Le plus sûr est de s'*en tenir aux faits accomplis, sans les majorer*. Le rendement des impôts dans l'année qui va s'ouvrir sera très problement celui du *dernier exercice connu*, à savoir de l'avant dernière année ou de l'année antérieure à celle-ci. C'est la règle dite : *règle de l'antépénultième année* ou *de la pénultième année* [2].

D'ailleurs, la règle dite de la *pénultième* ne signifie pas qu'on prendra servilement, comme prévisions, les chiffres mêmes des réalisations du dernier exercice connu. Il n'en serait ainsi que s'il n'était survenu, depuis lors, aucune circonstance de nature à changer le rendement de l'impôt. La règle veut dire simplement que ces réalisations sont une base dont on ne doit s'écarter que pour des raisons *précises*, par exemple la bissextilité de l'année, les changements introduits, soit par des lois nouvelles dans les tarifs fiscaux (dégrèvement ou augmentation des tarifs de douanes, de contributions indirectes, etc.), ou dans la matière imposable (titres soumis aux droits de timbre ou d'enregistrement, etc., ou exemptés de ces droits), soit par des événements absolument certains (influence de l'abondance ou de la disette d'une récolte sur le rendement des droits de douane, etc.). Mais le développement de la prospérité publique, l'accroissement de la matière imposable qui

1. Pour le détail, BOUCARD et JÈZE, *Eléments de Sc. des Fin.*, 2e édition, t. I, p. 85 et s.

2. De l'antépénultième année, si c'est la 3e année que l'on considère ; pénultième année, quand ce sont les résultats de l'avant-dernière année qui sont pris pour base d'évaluation. Cela dépend à la fois du moment où l'on dresse les prévisions de recettes et de la présentation des *résultats connus*.

en est la conséquence ne doivent pas servir de prétexte à des majorations : ils n'ont pas un caractère assez certain pour qu'on en tienne compte.

La règle pessimiste de la *pénultième*, formulée pour la première fois par M. de Villèle, est, à l'heure actuelle, suivie en *France*. L'on affecte de s'y attacher avec d'autant plus de rigueur que l'expérience que l'on a faite du système des majorations n'a pas donné de bons résultats.

En effet, avec le développement de la prospérité publique et les importants excédents de recettes que laissèrent les budgets de 1879, de 1880 et de 1881, la règle traditionnelle avait été abandonnée par Léon Say qui introduisit le système des majorations et s'efforça de lui donner une formule précise. Le « tantième » de majoration fut fixé d'après la moyenne des cinq dernières années. — Or, à partir de 1883, les déficits succédèrent aux excédents. On les attribua à la nouvelle méthode d'évaluation des recettes. On renonça, à partir du budget de 1885, au système des majorations pour revenir à la règle de la pénultième année.

On a beaucoup exagéré l'importance de ces méthodes d'évaluation. On a cru que les excédents de recettes ou le déficit en étaient la conséquence fatale [1]. C'est là une erreur ; il suffit de jeter un coup d'œil sur les résultats des budgets *français* pour en être convaincu. De nos jours, malgré la règle de la pénultième année, les exercices se sont soldés très souvent par des déficits importants.

D'ailleurs, dans la pratique, les pouvoirs publics n'appliquent pas la règle dès qu'elle leur paraît gênante.

A titre d'exemple, on peut citer les faits suivants :

1° En 1890, on introduisit, dans le budget ordinaire pour 1891, les dépenses et ressources extraordinaires de la guerre (V. *supra*, p. 200). Le gouvernement avait cru nécessaire, pour faire face à ces dépenses, de demander la création d'*impôts nouveaux*. Mais la Chambre des députés ne voulait pas encourir l'impopularité de ces impôts nouveaux. On savait que, pour l'exercice 1889, il y avait un excédent de recettes à raison de l'Exposition universelle de 1889. Au lieu de créer des impôts nouveaux, il suffisait donc de laisser de côté la règle de l'antépénultième et de faire état de cet excédent de recettes de 1889. Au cours de la discussion, un député M. Leydet fit adopter une résolution en ce sens, ainsi conçue :

« La Chambre, résolue à repousser les impôts nouveaux, invite le gouvernement à faire état des recettes de l'exercice 1889, *conformément à la règle de l'antépénultième année* » [2]. Vainement fit-on observer que l'on n'appliquait pas la règle de l'*antépénultième* puisque cet exercice n'était pas encore clos au moment où les Chambres votaient le budget [3]. « Avec ce procédé, le prin-

1. Exposé des motifs du projet de budget pour 1922 (8 juillet 1921, *B. S. L. C.*, juillet 1921, p. 21) : « Les évaluations budgetaires de recettes doivent être, comme on sait, déterminées, pour la majeure partie d'entre elles, d'après les recouvrements effectifs de la pénultième année — c'est-à-dire de l'année 1920 quand il s'agit du budget de 1922 — recouvrements entièrement connus lors de la préparation du budget en cause. *On ne saurait renoncer à cette règle éprouvée par une longue pratique et qui constitue une garantie contre des estimations arbitraires* ».

2. Chambre, séance du 5 décembre 1890, *J. O.*, *Débats*, p. 2446 et s.

3. Discours de M. Burdeau à la Chambre, 5 décembre 1890, *J. O. Débats*, p. 245 ; rapport de M. Boulanger au Sénat, 13 décembre 1890, *J. O.*, 1891, *Documents*, p. 295.

cipe de l'antépénultième année, et nominalement respecté puisque, pour 1891, ce sont les recettes de 1889 et non pas celles de 1890 qui servent de base aux prévisions. Mais le principe est faussé dans son esprit ; car si on s'est arrêté jusqu'ici à l'antépénultième année, c'est pour donner au budget en préparation le bénéfice des plus-values réalisées *depuis le jour de sa préparation* jusqu'au moment de son vote. Or avec le système inauguré par la Chambre, on incorpore de suite au budget de 1891, pour servir de gage aux dépenses ordinaires, les recouvrements réalisés dans toute la seconde partie de l'exercice de 1889 sur les droits constatés de cette année. Il n'y a plus qu'un pas à faire pour y incorporer, par le même raisonnement, les plus-values de l'année immédiatement antérieure, et pour abandonner tout à fait, par conséquent, la règle si sage, si prudente et si nécessaire de l'antépénultième ».

2° En 1914, voulant éviter de recourir à des impôts (on était à la veille des élections générales), le ministre des finances proposa et les Chambres acceptèrent d'abandonner la règle de la pénultième pour certaines recettes afin de faire état, pour l'équilibre du budget, d'un supplément de ressources de 182 millions de francs. On fit valoir des raisons de principe ; on montra même les inconvénients de la règle de la pénultième. La Commission du budget de la Chambre invita même le gouvernement à substituer, dans la préparation des budgets futurs, la règle de la dernière année connue à la règle de la pénultième [1].

Tous ces faits prouvent une chose : c'est que la règle de prévision de l'antépénultième ou de la pénultième a été imaginée : 1° par défiance pour la *sincérité* et la *franchise* des préparateurs du budget, en ce qui concerne l'évaluation des recettes, et 2° pour enrayer les dépenses nouvelles.

A ces deux points de vue, elles n'ont pas produit les bons effets qu'on en attendait. 1° En ce qui concerne les recettes, la règle est écartée, toutes les fois qu'elle paraît gênante. L'application de la règle conduit-elle à la constatation d'un déficit et à la nécessité de créer de nouveaux impôts, on l'écarte, en montrant que les recettes seront, en réalité, plus considérables que celles que fait prévoir la règle de la pénultième ou de l'antépénultième. — A l'inverse, les prévisions *directes* font-elles prévoir un *déficit*, avec nécessité de créer de nouveaux impôts, on se retranche derrière la règle de la pénultième, règle dont on vante l'antiquité, la sagesse, la prudence, etc.

2° S'agit-il des dépenses, on ne manque pas de dire que la règle de la pénultième ne fait apparaître que des recettes très inférieures à la réalité, qu'il y aura des plus-values, et que, par suite, on n'a pas à se gêner pour voter des dépenses nouvelles.

En somme, la règle de la pénultième est appliquée ou non, selon les nécessités de l'*équilibre sur le papier*.

Si l'on va au fond des choses, et si l'on veut apprécier la règle *objectivement*, il n'est guère contestable que cette règle est mauvaise. Il n'y a d'évaluation sérieuse qu'une évaluation se rapprochant aussi près que possible de la réalité. C'est une faute grossière d'avoir prévu des recettes *inférieures* aux produits effectués, ou des recettes *supérieures*. L'opinion publique est indulgente aux *sous-évaluations*, elle réserve toutes ses rigueurs pour les *surévaluations*. Mais dans les deux cas, la preuve est faite de l'incapacité du ministre et des bureaux ; dans le cas de surévaluation, la preuve est, en outre, faite de son absence de sincérité et de franchise. — Il ne faut demander au contribuable que ce qui est nécessaire pour payer les dépenses publiques, *ni plus ni moins*.

1. Rapport général du sénateur AIMOND, 3 avril 1914, n° 272, I, p. 89 et s., *R. S. L. F.*, 1913, p. 262 et s. ; 1914, p. 494 et s.

Sous-évaluer systématiquement les recettes pour se ménager des excédents budgétaires, — ce qui est le but avoué de la règle de la pénultième, — c'est proclamer que les évaluations de dépenses ne sont pas sincères, qu'elles sont inférieures à la réalité, et que l'on prend ses précautions du côté des recettes par une sous-évaluation.

Rien ne peut donc suppléer aux qualités personnelles des préparateurs du budget ; l'absence de sincérité est la véritable cause des déficits. Les méthodes ne peuvent que les atténuer. Comme il est impossible d'appliquer rigoureusement la règle de la *pénultième*, il y a toujours des modifications à apporter aux derniers résultats connus. C'est là que l'optimisme volontaire des préparateurs du budget se donne carrière. C'est ce qui se produit régulièrement en France [1].

Ainsi, dans l'exposé des motifs du projet de budget pour 1922 [2], le ministre des finances avait justement écrit : « Le gouvernement aurait pu être tenté, *comme on le proposait de divers côtés*, de ne demander aucun supplément de ressources à l'impôt et d'*assurer un équilibre théorique en escomptant les plus-values à attendre de l'amélioration des méthodes de perception des impôts existants ou du renforcement des mesures de contrôle. Un chiffre évaluant l'espérance des plus-values, et tout était dit.* Cette solution trop facile a été écartée. Si décidé que l'on soit à ne ménager aucun effort pour assurer l'exacte rentrée des impôts actuellement en vigueur, si confiant que l'on puisse être dans les réorganisation et renforcement qu'on opère sans bruit, si forte aussi que soit la conviction de la nécessité de réprimer les fraudes fiscales, *on commettrait une grave imprudence en faisant état des résultats forcément incertains et impossibles à évaluer des réformes administratives* ; dans les conditions économiques actuelles qui comportent tant d'aléas, *c'est sur des réalités ou du moins des probabilités, et non sur des espérances, que doivent être fondées les prévisions.* Les plus-values éventuelles de recettes sont, d'une manière générale, la couverture des augmentations imprévues des dépenses qui se produisent en cours d'exercice ; celles qui devront être obtenues d'un perfectionnement des modes d'assiette et de recouvrement de nos impôts sont la sauvegarde et la réserve de nos budgets de demain, privés des ressources exceptionnelles qui facilitent la tâche d'aujourd'hui ». — Après cette belle déclaration de principes, le même ministre, en novembre 1921, décida, d'accord avec la Commission des finances de la Chambre des députés, d'en réserver pour plus tard l'application et d'équilibrer le budget par un gonflement arbitraire des évaluations de recettes.

Aussi, dans son rapport général fait, au nom de la Commission sénatoriale des finances, sur le budget de 1922 [3], M. Chéron protesta-t-il, en donnant des exemples des exagérations systématiques des évaluations de recettes.

En 1920, écrivait-il, « le Gouvernement et la Chambre insistaient pour une prévision de 4 milliards 988 millions pour le produit de la taxe sur le chiffre

1. Pour les détails, BOUCARD et JÈZE, *Eléments de Sc. des Fin.*, 2e édition, t. I, p. 88 et s.
2. *B. L. S. C.*, juillet 1921, p. 25.
3. Rapport du 16 décembre 1921, n° 796. Voyez aussi le discours de M. CHÉRON au Sénat, 28 décembre 1921, *J. O.*, *Débats*, p. 2231 et 2232.

d'affaires en 1921. La Commission des finances du Sénat ne consentait tout d'abord qu'à une prévision de 2 milliards. Sur les instances du Ministre des finances, elle a consenti à élever successivement cette prévision à 2 milliards 700 millions, puis à 2 milliards 900 millions de francs. Le produit de 1921 atteindra péniblement 1 milliard 900 millions, soit 1 milliard de moins que les prévisions que nous avions déjà réduites »[1]. — Le même rapport constatait une grossière exagération des droits de douane à l'importation[2] : « Par deux méthodes de calcul différentes, nous sommes arrivés à établir que les évaluations gouvernementales sont supérieures, dans le premier cas, d'un peu plus de 1 milliard de francs et, dans le deuxième cas, de 920 millions en nombre rond... Un détail suffira, du reste, à prouver avec quelle exagération on a procédé dans les évaluations. La récolte de blé de la campagne 1920 (pénultième année) était gravement déficitaire. La récolte de 1922 est, au contraire, très abondante. Or, dans les calculs du gouvernement, on a supposé que nous introduirions en 1922 autant de blé qu'en 1920, déduction faite des 20 0/0 que le gouvernement a appliqués à cette ligne de recettes »[3]. — De même, pour les prévisions relatives aux produits des droits sur les sucres et sur la saccharine, le rapporteur général de la Commission sénatoriale des finances constatait que « les prévisions inscrites au projet de budget sont trop élevées de 80 millions... »[4], etc. — Les faits ont justifié ces critiques.

Ces gonflements de recettes ont toujours été pratiqués en France.

A ces errements, il n'y a aucune excuse. Les sceptiques se bornent à observer que c'est la tradition :

Les ministres des finances — quoiqu'ils en disent — n'ont pas le sentiment de leur responsabilité envers le pays ; à vrai dire, ils ne trouvent aujourd'hui aucun appui dans la Chambre. Le Sénat est à peu près le seul à protester.

II

Que faut-il comprendre dans les évaluations ?

Faut-il comprendre le *montant intégral* des *créances* qui naîtront pendant l'année, au profit du Trésor ; ou bien seulement les *encaissements* qui auront lieu au cours de cette période ? — le *montant intégral* des dettes qui seront *engagées* pendant l'année ; ou seulement les *paiements* probables ?

Dans le premier cas, on a un *budget de compétence juridique* ; dans le deuxième cas, on a un *budget de caisse* ou *budget des encaissements et des paiements*[5].

I. — Observons tout d'abord que la question ne se pose pas sérieusement pour les *recettes*. Le budget *des recettes* est ordinairement à la fois un budget de compétence et un budget de caisse. La plus grosse

1. Rapport, *op. cit.*, p. 117.
2. Rapport, *op. cit.*, p. 117 et s.
3. Rapport, *op. cit.*, p. 120.
4. Rapport, *op. cit.*, p. 122.
5. Cpr., sur ce point, Gagliardi, *Il bilancio dello Stato*, I, p. 104 et s. ; — G. Rossi, *Il bilancio finanzaro*, 1901, Chapitre IX ; — Vitagliano, *Il contenuto giuridico della legge del bilancio*, 1910, p. 231 et s. ; — de Cupis, *op. cit.*, II, p. 22 et s. — *Message of the President of the United States transmitting... the budget... for 1923 and the Report of the Director of the bureau of the budget*, Washington, 1921, p. 22 et s. *Supra*, p. 137 et s.

partie des recettes prévues et autorisées pour une période budgétaire est *recouvrée* pendant cette période.

En ce qui concerne le budget des *dépenses*, le problème ne présente d'intérêt que pour les dépenses de travaux d'exécution d'un programme s'étendant sur plus d'une année. Pour les traitements, soldes, pensions, réparations ordinaires, service de la Dette, etc., budget de compétence et budget de caisse très ordinairement coïncident.

Dans les cas où les deux choses ne se confondent pas, le meilleur système est celui qui combine le *budget de compétence* et le *budget de caisse*.

L'utilité *juridique* et *politique* du budget est que les ministres n'*engagent* pas des dépenses pour des objets et pour des sommes non autorisées par le Parlement. L'utilité *financière* du budget est que des ressources suffisantes soient aménagées pour faire face aux *paiements* à faire pendant l'année budgétaire. Le budget doit, *à la fois*, *autoriser* le gouvernement à mettre à exécution un programme de dépenses, et lui prescrire la *cadence* à laquelle cette exécution devra avoir lieu : cette cadence est marquée par les *paiements autorisés*.

Un budget de dépenses qui serait exclusivement de compétence ou exclusivement de caisse ne répondrait pas à ce double objet.

La combinaison du budget de compétence et du budget de caisse n'est pas sans danger. L'inconvénient en a été mis en relief par un ministre des finances, M. Doumer, dans son projet de budget pour 1922 : « Faut-il signaler l'imprudence avec laquelle on accepte, à la faveur de la médiocre importance des sacrifices qu'elles imposent d'abord, les lois dites de programme ou les réformes dont l'application doit se reporter sur plusieurs exercices ? Par l'effet de la plus naïve des illusions, il semble qu'une dépense échelonnée sur plusieurs années cesse d'être redoutable pour les finances. Tel programme qui coûte des centaines de millions serait, sur le seul énoncé d'un pareil chiffre, dès l'abord écarté ; mais si, pour la première année, on se borne à demander quelques millions, les objections tombent. Comme si les difficultés financières de l'exercice considéré devaient être les seules que réserve l'avenir, et comme si demain devait, sans efforts, nous apporter les ressources supplémentaires qui nous manquent aujourd'hui ! Ainsi, chaque année, se trouve-t-on en présence d'augmentation de dépenses dont le caractère inévitable peut être trop facilement démontré »[1].

Pour écarter ce danger, il convient, dans les états de prévision soumis au Parlement, de mettre en pleine lumière le coût total probable du programme, les sommes qui ont été déjà dépensées, les sommes

1. Exposé des motifs du projet de budget pour 1922, 8 juillet 1921, *B. S. L. F.*, juillet 1921, p. 6 et 7.

qu'il a coûtées l'année précédente, celles qu'il coûtera pendant l'année en cours, celles qu'il restera encore à verser pour son achèvement (V. *infra*, p. 225 et s.).

II. — *En législation positive*, le budget de caisse est le budget des époques primitives. La plupart des pays civilisés modernes ont adopté la combinaison du *budget de compétence juridique* et du budget de caisse ; seule, elle répond aux idées de programme d'action, de plan financier et d'autorisation parlementaire qui sont à la base du budget moderne. D'autres, qui avaient consacré le budget de compétence pure et simple l'ont abandonné.

La *France*, l'*Italie*, la *Belgique*, la *Prusse*, les *Etats-Unis* depuis 1922, etc., ont un budget de compétence juridique et de caisse.

Il en est de même de l'*Angleterre*, quoi que l'on ait dit (*supra*, p. 137).

Dans son 9e rapport (1918, 121, n° 20), le *Select Committee on National Expenditure* a fait la recommandation suivante : « Quand un *estimate* comprend un article pour l'engagement d'un nouveau programme qui est susceptible de faire peser une charge croissante sur l'Echiquier au cours des années subséquentes, un exposé sera, en règle générale, présenté, mettant en lumière le montant de cette augmentation, comme c'est déjà la pratique en ce qui concerne les *estimates* pour les services de construction et comme cela a parfois été fait par memorandum dans quelques autres cas. Toutefois, des raisons d'Etat pourront parfois rendre cette méthode inopportune ; dans ce cas, des renseignements devront être fournis ultérieurement devant le Comité des Estimates ».

Aux *Etats-Unis*, jusqu'en 1922, le Congrès votait des crédits à durée illimitée, ce qui est la caractéristique du budget de compétence pur et simple. Les crédits alloués pour une année donnée représentaient non pas la somme à dépenser effectivement durant cette année, mais les engagements à prendre pendant cette année, une partie de ces engagements devant être payés au cours de l'année, et le reste au cours des années suivantes. Il y avait, en outre, des crédits permanents et indéfinis. — On a fini par comprendre qu'avec cette procédure il n'y avait moyen ni de connaître la situation financière exacte à un moment donné, ni d'empêcher le gaspillage, ni d'arrêter les programmes devenus inutiles. — Aussi, le principe adopté depuis la grande réforme budgétaire de 1921 et appliqué en 1922 est-il qu'on inscrit au budget des dépenses les crédits correspondant aux *paiements* à faire pendant une année donnée. S'il s'agit de travaux ou programmes s'étendant sur plusieurs années, cela obligera à procéder, chaque année, à un nouvel examen des travaux ou du programme, de l'état d'avancement, des méthodes d'exécution, avec possibilité d'éliminer les dépenses devenues inutiles et de réprimer le gaspillage[1].

Ainsi, aujourd'hui, dans la plupart des pays, les sommes inscrites au budget des dépenses donnent l'autorisation d'*engager* l'exécution

1. Sur ce point voyez *Message of the President of the U. S. transmitting... the budget for 1923 and the Report of the Director of the bureau of the budget, op. cit.*, Washington, 1921, p. 11 à 15.

d'un programme, mais fixent aussi les sommes à *payer* pendant l'année pour l'exécution partielle de ce programme (V. *supra*, p. 137).

Section IV

Les pièces justificatives du budget.

Le budget est essentiellement un programme d'action gouvernementale pour une année à venir. Il présente le tableau des objets de dépenses qu'entraînera l'exécution de ce programme et le tableau des sources de recettes qu'il faudra se procurer pour y faire face. — De plus, ces tableaux font des évaluations précises, de manière à ce que l'équilibre soit établi entre les unes et les autres. — Pour que le gouvernement, le Parlement et le pays connaissent bien, en toute sincérité, loyauté, et avec une clarté parfaite, la situation financière, n'est-il pas de toute nécessité que toutes les propositions budgétaires soient accompagnées de pièces justificatives détaillées ?

§ 1. — Discussion théorique.

I. — Chacune des propositions contenues dans le budget doit être justifiée quant à l'utilité de l'opération projetée et quant au quantum (V. *supra*, p. 121 et s.). — Mais ces justifications ne suffisent pas. Il y a une foule de faits ayant leur répercussion sur la situation financière qui doivent être portés à la connaissance du Parlement et du pays. La connaissance de ces faits permet seule de comprendre le programme politique, économique, social et financier inscrit dans le projet de budget présenté par le gouvernement. On peut dire que plus les pouvoirs financiers du Parlement sont considérables dans un pays, plus pressante est la nécessité d'éclairer, le plus complètement possible, les membres des Chambres sur la situation économique, financière et administrative, afin que leurs larges pouvoirs soient exercés sagement.

Par exemple, il leur est indispensable de connaître l'état de la Dette publique, le mouvement des amortissements, la situation de la Trésorerie, les résultats des exercices financiers écoulés et de l'exercice en cours. — Ce n'est pas tout. Pour chaque grand service public, il importe de connaître le nombre des fonctionnaires, des traitements ; le nombre et le montant des pensions publiques allouées. De même encore, ne convient-il pas de publier le nombre, la nature et le montant de toutes les subventions allouées sur les fonds publics aux œuvres d'utilité publique ? Il est évident aussi que des statistiques sur le mouvement du

commerce pendant l'année en cours et pendant les dernières années écoulées sont de la plus grande utilité. — On pourrait multiplier les exemples.

Il ne saurait être question d'alourdir le budget lui-même en y incorporant tous ces documents justificatifs. Sous prétexte d'éclaircissements, on rendrait le budget obscur et illisible. Le budget doit être *clair*, *facile à lire* et à *comprendre*. S'il doit être justifié, c'est par des documents *séparés* que cette justification doit se faire.

D'ailleurs, il importe que ce soit à l'occasion de la présentation du budget que le plus grand nombre de ces pièces soient produites. Ce sont, en réalité, des pièces *justificatives* des propositions budgétaires.

Il est *essentiel* que ces documents soient rédigés de manière claire et intelligible pour tous. Ils doivent rappeler les résultats de la période antérieure comprenant, par exemple, les 20 ou au moins les 10 années antérieures. Cela permettra de comparer et de découvrir des signes d'orientation.

II. — Un autre desideratum, c'est que ces documents soient sous un format *commode* à manier, qu'ils soient facilement accessibles au grand public, que celui-ci puisse se les procurer aisément sur tout le territoire et pour une toute petite somme d'argent.

Dans un Etat libre, en effet, il faut que le peuple ait les moyens de connaître la situation véritable, puisque c'est lui qui, de toute façon, en fait les frais; il est *contribuable*, *soldat* et *électeur*. A quoi serviraient la liberté de la presse, le droit de libre parole, si les citoyens ne pouvaient se faire une opinion éclairée sur la situation financière du pays, au moyen de documents publics facilement accessibles? La liberté politique, la souveraineté nationale ne sont que des mots vides de sens, si les finances, l'administration et la diplomatie ne comportent pas une publicité des choses essentielles.

Pour les finances, cette publicité intéresse, au premier chef, le crédit public. La confiance, le crédit, ne peuvent exister que s'ils reposent sur la connaissance précise, détaillée, contrôlable de tous les éléments essentiels intéressant la vie économique du pays, la gestion financière.

III. — Pour toutes ces raisons, ce n'est pas seulement les prévisions budgétaires que doivent accompagner des documents justificatifs; c'est aussi l'*exécution* des opérations du budget: paiements, encaissement des recettes. Une publicité régulière, périodique, hebdomadaire, trimestrielle, annuelle des principaux éléments concernant la gestion financière est indispensable. C'est le plus sûr moyen d'empêcher les abus, d'attirer *automatiquement* l'attention du pays sur la politique financière, sur ses dangers ou sur ses avantages. C'est un moyen de

contrôle automatique, concomitant, dont l'efficacité est certaine. Supposons que, chaque semaine, la Trésorerie publie ces documents. Ils seront certainement suivis avec la plus grande attention par des milliers de personnes qui les discuteront et provoqueront des mouvements d'opinion, des campagnes de presse, avec lesquels le gouvernement sera obligé de compter. Les avantages de cette publicité sont incontestables.

IV. — Ces publications justificatives entraînent, pour les administrations, une besogne considérable. De plus, la dépense est importante. Aussi faut-il s'attendre, de la part des bureaux, à une résistance énergique. On ne manquera pas d'invoquer les pertes de temps, les efforts inutiles faits pour dresser des documents « que personne ne lit ». On ajoutera, pour séduire l'opinion publique, que ces gros volumes, qui vont être relégués dans les bibliothèques et se couvrir d'une poussière vénérable, coûtent beaucoup d'argent et que ce n'est pas le moment de gaspiller des fonds si rares et d'imposer au contribuable surchargé de nouveaux sacrifices pour le plaisir de quelques statisticiens curieux.

Ces arguments sont des sophismes. Il n'y a de finances bien gérées que celles que le public peut contrôler dans toutes ses parties. Il n'y a rien de si coûteux que les abus ; la principale source du gaspillage, c'est le laisser-aller des administrations publiques ; la publicité des finances est le commencement de la sagesse pour les gouvernants. L'obligation de tout raconter, de tout exposer est le plus sûr moyen d'empêcher les fautes grossières.

§ 2. — Législations positives.

I. — La plupart des pays ont, *à l'heure actuelle*, compris la nécessité de fournir au Parlement et au pays des pièces justificatives à l'appui du budget. Mais partout il y a eu, il y a encore des résistances très vives de la part des administrations publiques.

L'*Angleterre* est le pays qui a poussé le plus loin l'information économique et financière. — Depuis la loi du 10 juin 1921, *les Etats-Unis* se sont engagés franchement dans cette voie. — De même, mais avec beaucoup plus de timidité, la *France*.

Dans les autres pays, il existe de nombreuses pièces justificatives présentées par le gouvernement ; mais dans aucun, je crois, la publicité n'est aussi bien assurée qu'en Angleterre.

II. — En *Angleterre*, le principe fondamental reconnu depuis le début du XXe siècle, sans cesse développé depuis cette époque, surtout depuis 1866 (date de l'*Exchequer and Audit Act*), est que le Parlement et le

peuple soient mis en possession de renseignements bien détaillés concernant la situation financière et les opérations du gouvernement[1]. En conséquence, chaque année, périodiquement, à une époque *très rapprochée* des faits constatés, le gouvernement publie une foule de documents rédigés clairement, sous un format commode à manier, avec des tables rendant les recherches faciles, que chacun peut acheter pour une somme très modique. Les plus connus sont : 1° les *estimates*; 2° le *Finance Accounts of the United Kingdom of Great Britain and Ireland for the Financial year ended march 31st...*; — 3° le *National Debt Return showing for each financial year commencing the 1st April from ... to ... inclusive*; — 4° les rapports du *Comptroller and Auditor General*, publiés sous le nom de *Appropriations Accounts*.

Ce n'est que depuis 1802 que le gouvernement fournit périodiquement et régulièrement au Parlement des renseignements sur l'emploi des crédits. Jusqu'alors, ces comptes étaient présentés annuellement [2].

De même, des enquêtes sont faites de temps à autre sur de grandes questions financières, économiques, par des Commissions très bien composées, dont les travaux sont menés rapidement, publiés et mis à la disposition du grand public pour un prix minime. Beaucoup de ces documents sont d'une valeur scientifique considérable.

Par exemple, il n'y a pas de meilleure *histoire financière* de l'Angleterre jusqu'en 1869 que celle contenue dans le *Account relating to the public income and expenditure of Great Britain and Ireland* (1869), Appendice, n° 13.

De même, pour l'*histoire de la Dette publique et du Crédit public en Angleterre*, les ouvrages capitaux sont, outre le rapport précité de 1869, le *Return of the National Debt*, 1858, n° 443, le *Report by the Secretary and Comptroller General of the proceedings of the Commissioners for the Reduction of the National Debt from 1786 to 31st March 1890* (C. 6539, 1891); l'*History of the earlier years of the Funded Debt from 1696 to 1786* (C. 9010, 1898). — De même, pour l'exposé du système budgétaire anglais, les ouvrages les plus précieux à consulter sont les *Reports from the Select Committee on National expenditure*, de 1888, de 1902, de 1917 à 1919. — De même encore, pour le mécanisme de la comptabilité publique, des documents incomparables sont la série des résumés des rapports du Comité des comptes publics et des minutes de la Trésorerie. Le dernier rapport a été publié en 1911, sous le titre : *Epitome of the Reports from the Committee of Public Accounts, 1857 to 1910, and of the Treasury Minutes thereon with an Index.* — L'un des meilleurs ouvrages sur le contrôle financier en Angleterre est, à coup sûr, le memorandum présenté le 17 juin 1916 au Comité des comptes publics de la Chambre des Communes par le *Comptroller and Auditor General*, Sir H. J. Gibson (*First and second Reports from the Committee of Public Accounts*, 8 août 1916, House of Comons, n° 115)[3]. — On pourrait multiplier les exemples.

Il faut encore signaler les renseignements de toutes sortes fournis par le Gouvernement à la Chambre des Communes sous la forme de réponses à des questions.

Ce n'est pas tout. *Chaque semaine*, le journal officiel anglais, c'est-à-

1. WILLOUGHBY, *The Financial administration of Great Britain*, 1917, p. 235 et s., tout le chapitre XII : *The system of financial reports.*

2. Lord WELBY, Memorandum, *Report of Select Committee on National Expenditure*, 1902, p. 228.

3. Ce rapport a été publié à part sous le titre : H. J. GIBSON, *Fifty years of the Exchequer and Audit Department Act*. London, 1915. 12 pages. Wyman, au prix de trois sous ! (1 1/2 d.). On en trouvera la traduction française dans la *R. S. F.*, 1917, p. 479 et suivantes.

dire le *London Gazette* publie des renseignements sur le mouvement des dépenses et des recettes publiques classées par grandes catégories, au cours de la semaine qui vient d'expirer et depuis le début de l'année financière, en les comparant avec les résultats des mêmes périodes au cours de l'année précédente. Les autres journaux, en particulier le *Times,* résument en des tableaux substantiels très brefs, mais très clairs, les résultats. L'efficacité de cette publication ne peut pas être exagérée. A la suite de cette publication hebdomadaire, il s'est produit parfois des mouvements d'opinion publique qui ont amené le gouvernement à faire des propositions financières [1].

A coup sûr, ce n'est pas à dire que tout soit parfait dans le mécanisme anglais. Il y a des lacunes et les Anglais sont les premiers à réclamer des réformes. Mais, dans l'ensemble, ce système est excellent.

III. — Aux *Etats-Unis,* jusqu'à la loi du 10 juin 1921, il n'y avait pas de budget (V. *supra,* p. 28, 70 et s.). Dès lors, il n'y avait pas de plan financier annuel; les documents financiers économiques publiés par le gouvernement n'avaient pas le caractère de pièces justificatives, nécessaires, indispensables même dans une démocratie. L'inconvénient de cette lacune étant plus considérable que partout ailleurs : en effet, aux Etats-Unis, c'est le Congrès qui avait tous les pouvoirs financiers ; il n'y avait pas de budget des recettes; les crédits étaient alloués par le Congrès, sur l'initiative de nombreux Comités des deux Chambres, sans plan d'ensemble, sans méthode (V. *supra,* p. 71), sans la responsabilité du gouvernement. Il eût fallu donner aux membres des Chambres les éclaircissements les plus complets. Aussi la gestion financière américaine a-t-elle été jusqu'ici marquée par le désordre et le gaspillage.

Une réaction très vive s'est produite, qui a abouti à la grande réforme budgétaire inscrite dans la loi du 10 juin 1921. Désormais, c'est le Président des Etats-Unis, qui, chaque année, soumet au Congrès fédéral un projet de budget des recettes et des dépenses. La loi du 10 juin 1921, adoptant les conclusions de la Commission d'études de 1912 [2], a prescrit de présenter, à l'appui du projet de budget, une série de documents justificatifs.

En voici l'énumération d'après la loi [3], section 201 : Le budget présentera 1° sous une forme *sommaire,* et 2° en *détail* : *a*) les évaluations de *dépenses* et *crédits* nécessaires pour la marche des services publics; *b*) les évaluations de recettes ; *c*) les dépenses et recettes pendant la dernière année financière écoulée ; *d*) les évaluations des dépenses et des recettes pendant l'année financière en cours ; *e*) le montant des crédits annuels, permanents ou autres, y compris les soldes de crédits accordés pour les années financières antérieures restant disponibles pour les dépenses de l'année en cours, à la date du 1er novembre de ladite année ; *f*) l'exposé balancé de la situation du Trésor à la fin de la dernière année financière écoulée; de la situation présumée du Trésor à la fin de l'année financière en cours ; de la situation présumée du Trésor à la fin de l'année financière, dans le cas où les propositions financières contenues dans le budget seraient adoptées ; *g*) *tous les faits essentiels concernant les dettes de l'Etat, garanties par des obligations ou autres ; h*) *tous autres exposés et renseignements financiers qu'il jugera nécessaires ou désirables pour faire*

1. Voyez par exemple, le memorandum présenté par le Chancelier de l'Echiquier, le 23 octobre 1919 (*Parl. pap.* Cd. 376), à la Chambre des Communes, pour calmer l'agitation provoquée par l'accroissement des dépenses publiques, tel qu'il résultait de la publication des situations hebdomadaires. *R. S. L. F.*, 1920, p. 58 et s.

2. Voyez le rapport de cette Commission publié sous le titre *The Need for a national budget,* Washington, 1912, chapitres XVI, XVII, XVIII et XX, pages 149 et s.

3. Voyez le texte de cette loi dans *R. S. L. F.*, 1921, p. 522 et s.

connaître, avec tous les détails possibles, la situation financière du gouvernement.

La loi de 1921 a créé, sous l'autorité directe du Président des Etats-Unis, un *Bureau du budget*, qui non seulement s'occupe de la préparation du budget fédéral, mais encore pourra être chargé par le Président de toutes enquêtes ou études détaillées sur le fonctionnement de tel ou tel service public en vue d'assurer une plus grande économie et un meilleur rendement (section 209). Les résultats de ces études feront l'objet de rapports au Président qui les transmettra au Congrès intégralement ou partiellement avec ses recommandations sur les questions envisagées. — Le Bureau devra aussi, à la requête d'une Commission financière du Congrès fédéral, fournir à ladite Commission telle assistance et telles informations qu'elle pourra demander (section 212). — De son côté, le Bureau du Budget a le droit d'exiger, de toutes les administrations publiques, conformément aux règlements qui seront édictés par le Président des Etats-Unis, tous renseignements, et le directeur du Bureau ou son représentant aura le droit de consulter tous livres, documents ou papiers ou archives en vue d'obtenir ces renseignements (sect. 213).
L'expérience de la loi de 1921 ne fait que commencer [1]. On ne peut donc en dire les résultats pratiques.

IV. — *En France*, à l'appui du projet du budget, un certain nombre de documents justificatifs sont présentés soit spontanément par le gouvernement, soit en exécution d'une disposition législative.

1° Tout d'abord, à l'heure actuelle, l'exposé des motifs du projet de budget contient en annexes une série de documents dont la plupart sont présentés spontanément par le gouvernement Par exemple, dans le budget pour 1922, ce sont : 1. la comparaison des crédits demandés avec ceux accordés par le précédent budget ; 2. le tableau des crédits ouverts ou demandés depuis le 1er août 1914 jusqu'à la date de la présentation du projet de budget ; 3. le tableau de développement des évaluations de recettes applicables au budget général de l'exercice suivant ; 4 le tableau de développement des contributions directes et des taxes assimilées ; 5. le montant de la dette publique au cours de la dernière année ; 6. la situation de la Trésorerie à la fin des deux derniers semestres ; 7. le tableau comparatif de la Dette publique à la fin des deux derniers semestres ; 8. la situation comparative de la Dette viagère à la fin des deux derniers semestres ; 9. l'état des services spéciaux du Trésor (loi 12 août 1919, art. 26) ; 10. le tableau des créances de l'Etat français sur les nations étrangères à la date la plus récente (loi du 31 juillet 1920, art. 79).
2° De plus, un *état H* énumère les renseignements à fournir aux Chambres par les différents ministères et services. — On remarquera que l'obligation de fournir des renseignements est de date très récente ; la plupart des lois qui les exigent sont postérieures à 1910.

A l'exception de ceux annexés à l'exposé des motifs du projet de budget, ces documents ne sont pas publiés. Ils sont communiqués

1. *Message of the President... transmitting... the budget for... 1923, and the report of the Director of the Bureau of the budget*. Washington, 1921. *R. S. L. F.*, 1922.

uniquement aux Commissions des finances de la Chambre et du Sénat, — et encore pas toujours.

Même les documents publiés le sont sous un format mal commode; la rédaction n'en est pas très claire, ni très intelligible. — Enfin ces documents ne sont pas accessibles au grand public; ils ne sont pas mis dans le commerce; c'est avec peine qu'on peut se les procurer, moyennant des sommes qui varient suivant le caprice du libraire qui, par accident, en détient quelques exemplaires; le plus souvent, ces marchands les ont achetés, comme vieux papiers, à des parlementaires qui en étaient encombrés. *Il n'y a donc pas de publicité de ces documents, organisée au profit du grand public.*

Il existe une publication régulière, au *Journal Officiel*, d'états faisant connaître l'exécution des opérations de dépenses et de recettes prévues au budget. Mais elle est très défectueuse. Elle est même si imparfaite que la loi du 30 avril 1921 a dû en prescrire une nouvelle.

Voici quelle est la situation : 1° Chaque mois, le *Journal officiel* publie un état des ordonnances de paiement émises (*situation, à la date du 31... 192., du compte d'emploi des crédits budgétaires*); cet état, qui remplit plusieurs pages de l'*Officiel*, est rédigé de manière tellement confuse qu'il est impossible d'en retirer un renseignement vraiment utile. Le *Bulletin de statistique et de législation comparée*, publié par le ministère des finances, le reproduit. — 2° L'état mensuel publié à l'*Officiel* concernant le recouvrement des impôts (autres que les impôts directs) présente un grand intérêt : il est reproduit chaque mois dans le *Bulletin de statistique et de législation comparée.*

Somme toute, ces renseignements sont insuffisants et mal classés. Aussi la loi du 30 avril 1921 a-t-elle décidé (art. 45) : « *A partir du 1er janvier 1922*, il sera publié, *chaque trimestre*, au *Journal officiel*, par les soins du ministre des finances, un tableau indiquant le total des opérations de recettes et de dépenses de toute nature, effectuées par le Trésor au cours du *trimestre* précédent. Ces opérations seront réparties sous les rubriques suivantes : I. Budget ordinaire. — II. Budget extraordinaire. — III. Budget spécial des dépenses recouvrables. — IV. Comptes spéciaux. — V. Opérations de trésorerie (emprunts, etc.). — VI. Opérations à classer. — VII. Opérations d'ordre et diverses ».

L'administration a jusqu'ici manifesté la plus mauvaise volonté à dresser des documents justificatifs et à les publier. Les Commissions des finances des deux Chambres doivent constamment intervenir pour les rappeler à l'ordre. Bien plus, sous prétexte de surcroît de besogne et d'inutilité des documents justificatifs, les administrations essaient de faire abroger les lois qui en ont prescrit certains. C'est ainsi que le projet de budget pour 1921 proposait aux Chambres la suppression de

l'état, par ministère et par service, des fonctionnaires admis à la retraite au cours de l'année précédente, ainsi que de la situation des dépenses engagées au 31 décembre de chaque année. La Chambre des députés, à l'heure actuelle, ne se défend guère contre ces demandes des administrations publiques. Le Sénat, au contraire, est très énergique et refuse.

Il faut dire un mot des travaux des Commissions parlementaires ou extraparlementaires. — Les Commissions extraparlementaiaes sont nombreuses. Les ministres les nomment assez souvent pour se débarrasser d'une demande importune des Chambres, en leur faisant croire qu'il est favorable à telle réforme, qu'il va la faire étudier et qu'il présentera un projet. En fait, ces commissions ne donnent guère de bons résultats. Elles sont ordinairement assez mal composées; beaucoup trop nombreuses, n'ayant à leur disposition aucun moyen de travail, elles ne se réunissent guère, aboutissent rarement, et le gouvernement ne publie pas souvent leurs rapports, quand il y en a. Aussi la plupart des membres de ces Commissions extraparlementaires s'abstiennent-ils d'assister aux réunions. Peu à peu, ces réunions s'espacent, puis cessent tout à fait; la Commission tombe en sommeil et personne n'en parle plus.

Les Commissions parlementaires semblent travailler davantage. En réalité, il y a, dans ces Commissions, deux ou trois membres qui travaillent. Ils se font nommer rapporteurs ; puis, au nom de la Commission, ils rédigent des rapports qui sont non pas l'œuvre de la Commission, mais leur œuvre personnelle, celle de leur secrétaire, — ordinairement un jeune employé de l'administration, désireux de se pousser dans la carrière par l'appui de son patron parlementaire. Les documents qu'ils publient ou bien traînent partout, ou bien leur sont fournis par l'administration elle-même, mais sans les garanties que présenteraient ces documents publiés sous la signature et la responsabilité de l'administration elle-même. Il serait exagéré de dire que *tous* les rapports des Commissions parlementaires sont dépourvus de valeur, mais cela est vrai de la plupart.

Somme toute, il y a beaucoup à faire en France au point de vue de la documentation financière. La principale — mais insuffisante — source de renseignements est le *Bulletin de statistique et de législation comparée*, publié par le ministère des finances depuis 1877 ; il paraît chaque mois, mais irrégulièrement et avec un assez grand retard. Malgré tout, il est très précieux. Il faudrait peu de chose, — quelques crédits et du personnel, — pour en faire un instrument de documentation de tout premier ordre.

CHAPITRE II

ATTRIBUTIONS RESPECTIVES DES DEUX CHAMBRES EN MATIÈRE FINANCIÈRE [1]

Dans la plupart des Etats à gouvernement représentatif, le pouvoir de voter le budget ainsi que les lois est confié à deux Assemblées. D'autre part, dans presque tous ces pays, on pose la double règle suivante :

1° En matière législative ordinaire, les deux Chambres ont des pouvoirs égaux ;

2° En matière financière, la Chambre populaire a une prérogative : elle a un droit de priorité [2].

§ 1. — Discussion théorique.

I. — Le droit de priorité n'est pas une prérogative de faible importance. En matière financière, priorité équivaut à primauté. C'est la Chambre qui, la première, vote le budget, qui en est maîtresse.

1° La discussion du budget a ordinairement un caractère *politique* (*supra*, p. 34 et s.). Le contrôle politique, une fois exercé *à fond* par une Chambre, ne peut pas l'être, dans les mêmes conditions, par l'autre Assemblée.

2° Une fois que le budget a été aménagé par une Chambre, il est très difficile à l'autre Assemblée d'y apporter des modifications profondes. En effet, la Chambre saisie la première prend tout son temps pour discuter les propositions financières ; l'autre Chambre est très souvent pressée par le temps : il y a nécessité de voter le budget avant la clôture de la session. Dans les quelques jours qui lui sont parcimonieusement laissés pour exercer son contrôle, la discussion est forcé-

1. Jellinek, *der Anteil der ersten Kammern an der Finanzgesetzgebung*, Tübingen, 1908, Mohr.

2. En *Suisse*, en *Suède*, en *Belgique* (depuis 1921), dans la plupart des *Etats particuliers de l'Union américaine*, les pouvoirs financiers des deux Chambres sont absolument égaux, d'après les textes constitutionnels. Il en était de même en Autriche, en Hongrie, dans l'Empire allemand avant la Révolution de 1918. Pour l'époque actuelle, voyez *infra*.

ment écourtée ; le vote n'est plus complètement libre. Il est vrai que, à son tour, l'autre Assemblée, si elle a quelque force politique, peut profiter de ce que le vote du budget est urgent pour contraindre la Chambre qui a voté la première à accepter ses amendements.

II. — Ceci posé, le droit de priorité peut être interprété plus ou moins largement.

a) On peut l'interpréter *restrictivement*. Le principe, dira-t-on, est l'égalité des deux Chambres. Le droit de priorité est une exception à ce principe, et toute exception est de droit étroit. D'où : la prérogative des députés ne s'applique qu'au *budget* et non à toutes les lois financières. — De plus, le seul droit de la Chambre populaire est de *discuter* la première les lois de finances ; la Chambre haute, une fois saisie du budget, aura un droit de décision égal à celui de l'autre Assemblée. Elle pourra l'*amender à son gré*.

b) La prérogative de la Chambre populaire, peut-on dire en sens contraire, s'étend à *toutes* les lois financières. — En outre, elle implique nécessairement une diminution des droits de la Chambre haute : celle-ci peut bien *accepter, rejeter en bloc* le budget, ou même *diminuer* les crédits ou le taux des impôts ; mais, en aucune façon, il ne lui est permis de *relever* ou de *rétablir* des crédits ou des impôts repoussés par la Chambre populaire ; ce serait en prendre l'initiative.

C'est à l'une ou l'autre de ces deux tendances que se rattachent le droit et la pratique parlementaire des divers pays ; la solution dépend du rôle politique général assigné par la loi et la coutume à la Chambre haute.

III. — Dès que l'on reconnaît à la Chambre haute un droit d'amendement en matière financière, on rend possible les conflits. — En *matière législative ordinaire*, le désaccord des deux Assemblées n'a ordinairement qu'une importance secondaire. Il a pour effet de maintenir le *statu quo*. En général, il n'y a aucun péril grave en la demeure : le désaccord prouve que la réforme n'est pas mûre. Et tel est aussi le cas pour les *mesures financières autres que le budget*. — Au contraire, le *budget* n'est voté que pour un an, dans la plupart des pays : l'autorisation de percevoir les impôts et d'engager les dépenses publiques est temporaire. L'année expirée, il faut une autorisation nouvelle ; en son absence, il est plus difficile au Gouvernement d'assurer la marche régulière des services publics (*supra*, p. 42 et s.). Or, le désaccord entre les deux Assemblées, s'il se prolonge, peut avoir pour conséquence de retarder le vote du budget au delà de l'ouverture de l'année financière et de gêner le fonctionnement des services publics. Il faut donc imaginer un moyen de vaincre la résistance osbtinée de l'une des deux Chambres.

Voilà le problème dans toute sa complexité.

IV. — Quatre idées principales dominent la solution dans tous les Etats ; elles conduisent à des résultats différents, d'après l'importance qu'on leur accorde et qui varie suivant les époques et suivant les pays, *d'après l'état des forces politiques et sociales en présence.*

1° C'est la Chambre populaire qui est prépondérante pour déterminer la *ligne politique du Gouvernement*; c'est donc elle qui doit dire le mot décisif sur le *programme financier*, sur le *budget.*

2° A raison du contre-coup qu'ont les mesures financières sur la fortune des individus, il convient de donner la prépondérance à la Chambre qui, par ses origines, est plus directement l'émanation des contribuables.

3° Les mesures financières, dit-on en sens inverse, sont les plus importantes : elles engagent l'avenir économique, politique, social, international du pays ; elles ne doivent être adoptées qu'après mûre réflexion ; la Chambre modératrice, composée en majeure partie des représentants des classes possédantes, doit donc avoir des pouvoirs considérables [1].

4° Dans les *Etats fédératifs*, une nouvelle considération *peut* intervenir. Les Chambres hautes y sont souvent organisées en vue de défendre l'autonomie des Etats particuliers contre les tendances centralisatrices. Pour contrebalancer la Chambre populaire élue par les masses représentant la force centralisatrice, la Chambre haute est souvent composée de délégués des Etats, chaque Etat envoyant le même nombre de délégués, quelle que soit son importance. Dès lors, l'influence des *grands* Etats est prépondérante dans la Chambre populaire ; celle des *petits* Etats domine dans la Chambre haute. Si les deux assemblées ont des pouvoirs financiers égaux, une coalition des petits Etats pourra faire la loi aux grands Etats. Voilà pourquoi, dit-on, on conçoit, dans les Etats fédéraux, un droit de priorité financière au profit de la Chambre populaire : c'est la sauvegarde des contribuables des grands Etats contre les coalitions des petits Etats.

§ 2. — Législations positives.

Les Etats, se classent, au point de vue des pouvoirs financiers des Chambres hautes, suivant l'esprit qui anime leurs institutions politiques (autocratie, aristocratie, démocratie), suivant *le mode de recrutement de la Chambre haute* (hérédité, nomination par le chef de

1. DE BROGLIE. *Vues sur le Gouvernement de la France*. p. 267 et s. — Lord LANSDOWNE, Chambre des Lords, 22 novembre 1909. — Voyez JÈZE. *Pouvoirs financiers de la Chambre des Lords*, dans *Rev. de Sc. et de lég. fin.*, 1910, p. 261.

l'Etat, élection par des collèges électoraux étroits ou larges), suivant leur caractère *unitaire* ou *fédératif*. — C'est par la combinaison de ces trois idées que l'on peut expliquer les solutions extrêmement variées des législations positives, *sans compter les traditions historiques propres à tel ou tel pays*. — Il importe de ne pas s'en tenir aux *textes*, car ces textes sont interprétés dans le sens de la *plus grande force politique* de l'une ou l'autre Chambre. C'est *cette plus grande force politique* qui est l'élément capital à dégager pour comprendre la solution qui prévaut à un moment donné, *quel que soit le texte*.

I. — *Angleterre*.

Le droit de priorité des Chambres populaires a pris naissance en *Angleterre*[1]. De là il est passé dans la législation positive de la plupart des pays.

I. — En *Angleterre*, les deux Assemblées ne se trouvent pas aujourd'hui sur un pied d'égalité. Jusqu'en 1911, le consentement des deux Chambres était *absolument* indispensable pour qu'une mesure financière eût valeur légale ; d'ailleurs, depuis une époque reculée, les Communes avaient réussi à maintenir à leur profit une *prérogative* pour toutes les mesures financières.

De bonne heure, dès le xve siècle, la prétention fut formulée par les Communes et soutenue par le peuple, que tous subsides sont *accordés par les Communes* avec l'assentiment des Lords — Ce fut surtout sous les Stuarts que les Communes défendirent avec la dernière énergie leur prérogative. C'était le moment où l'aristocratie s'unissait à la royauté contre le peuple et où l'existence même des Communes était compromise. Le droit de *priorité* assurait la convocation périodique des Communes.

De plus, dès 1671, une résolution des Communes dénia aux Lords le droit d'*amender* les bills de subsides ; pourtant, ce droit, jusqu'à la Restauration et jusqu'au règne de Charles II, avait incontestablement été exercé par les Lords.

La Révolution de 1688 consacra la suprématie du Parlement. Dans la suite, les Communes accentuèrent leurs revendications touchant l'étendue de leur prérogative.

Finalement, en 1911, après une crise politique longue et très aiguë, elles ont réussi, avec l'appui du pays, à écarter complètement le pouvoir d'amendement des Lords en matière financière.

Telles sont en bref les origines et l'histoire du système anglais.

II. — Voici quelle est la réglementation *actuelle* en vertu du *Parliament Act*, 1911 (1 and 2 Geo. V. c. 13).

1° C'est devant les Communes que doivent *d'abord* être portés les bills financiers (*droit de priorité*). — 2° Le concours des Lords est ensuite *demandé* pour donner effet au vote des Communes ; *mais cet assentiment ne peut pas être refusé*.

1. G. Jèze, *les Pouvoirs financiers de la Chambre des Lords*, dans la R. S. L. F., 1910, p. 241 et s. ; et 1911, p. 587 et s. — Willoughby, *The financial administration of Great Britain*, 1917, p. 115 et s.

Ainsi, le droit de concourir à l'œuvre financière existe toujours pour les Lords : ils peuvent instituer des discussions, voter des résolutions, nommer des commissions d'enquête sur les matières financières. Mais cette collaboration est de pure forme ; elle ne peut pas se manifester par un refus *définitif*, dont l'effet serait d'empêcher le bill financier de devenir loi. — En fait, il n'y a jamais eu à la Chambre des Lords de *budget statement*, analogue à celui fait à la Chambre des communes par le Chancelier de l'Echiquier [1].

III. — D'une manière plus précise, il faut distinguer deux cas : 1° bills financiers proprement dits ; 2° bills dont l'objet principal n'est pas financier, mais qui contiennent des clauses financières.

A. *Bills financiers proprements dits* (*Money Bills*). — Il faut entendre par là tout *public bill* qui ne contient que des mesures relatives à tout ou partie des sujets suivants : établissement, suppression, remise, modification ou réglementation des impôts ; ouverture, modification ou suppression de crédits, soit permanents (*Charges on the consolidated fund*), soit annuels (*Supply services*), pour le paiement de la Dette ou pour d'autres objets financiers (*Consolidated Fund Acts, Appropriation Acts*) ; affectation, recouvrement, garde, sortie et vérification des comptes des deniers publics ; émission, garantie ou remboursement d'un emprunt ; matières connexes. — Ne sont pas considérées comme des *money bills* au sens du *Parliament Act* les mesures relatives aux *finances locales*.

Tout *money bill*, au sens ainsi défini, doit, lorsqu'il est envoyé à la Chambre des Lords et lorsqu'il est présenté à la sanction du roi, être revêtu d'un certificat signé par le Speaker de la Chambre des Communes et constatant qu'il s'agit d'un *money bill*. Avant de donner ce certificat, le Speaker devra consulter, si possible, deux membres qui seront désignés, au début de chaque session, par le *Committee of Selection*, sur la liste des présidents de commission (*Chairmen's Panel*). Ce certificat ne pourra être contesté par aucune autorité, ni devant aucun tribunal.

Ceci posé, α) tout money bill voté par les Communes doit être envoyé aux Lords, *un mois au moins avant la fin de la session* ; — β) s'il n'a pas été voté par les Lords *sans amendement* dans le délai d'un mois, le bill sera, *sauf ordre contraire de la Chambre des Communes*, présenté au Roi pour sanction. Une fois revêtu de l'assentiment royal, le bill deviendra loi, bien que les Lords ne l'aient pas approuvé ; — γ) Les Communes ne peuvent pas joindre aux money bills des mesures *non financières* (*tacking*), car cela supprimerait les pouvoirs législatifs des Lords. L'autorité compétente pour empêcher le *tacking* est le *speaker* des Communes, après avis si possible, des deux *chairmen*. Le Speaker a seul qualité pour dire si un amendement est *de nature à enlever au bill son caractère de money bill* (V. *supra*, p. 55 et s.)

B) *Bills dont l'objet principal n'est pas financier, mais qui contiennent des clauses financières*. Ex. : bills qui établissent, comme sanction des règles qu'ils posent, des pénalités pécuniaires, des amendes ; bills dont l'exécution entraînera une dépense et dans lesquels un article porte que la dépense sera payée, soit au moyen d'un crédit permanent (charge sur le fonds consolidé), soit au moyen de fonds à voter annuellement par le Parlement ; bills privés(*private bills*) portant concessions de travaux publics ; chemins de fer, canaux, etc. ; bills relatifs aux finances *locales*.

Le *Parliament Act* de 1911 *ne* s'applique *pas* à ces *bills*. Toutefois, le *Parliament Act* 1911 déclare maintenir les anciennes prérogatives des Communes.

Quelles sont ces règles coutumières ? De tout temps, les Communes ont invoqué, pour tous ces bills, leur prérogative et refusé aux Lords le droit d'amen-

1. Le *Lord President of the Council*, Lord Crewe, le constatait à la Chambre des Lords, le 21 décembre 1915. *Parl. Deb.*, vol. 20, p. 747.

dement. D'ailleurs, en pratique, les Communes se sont montrées moins intransigeantes. Elles acceptaient parfois les *amendements* de faible importance en déclarant qu'il n'y aurait pas là un précédent. — Désormais, depuis 1911 le pouvoir d'amendement des Lords est réduit, comme cela a lieu pour les lois qui ne sont pas des *money bills*, à un droit de *veto* suspensif : les Lords pourront les arrêter pendant deux ans ; mais, passé ce délai, si les Communes persistent dans leur volonté, l'opposition des Lords n'empêchera pas qu'ils deviennent lois.

Quant *au droit de priorité*, les anciennes atténuations sont maintenues. Comme les bills de cette catégorie sont très nombreux, — toutes les concessions de travaux publics sont faites en Angleterre par le Parlement, — la Chambre des Communes s'est de bonne heure trouvée surchargée de besogne. Elle a donc consenti à examiner ces bills, quoiqu'ayant été d'abord votés par les Lords. Toutefois, afin de maintenir intacts les privilèges financiers de la Chambre des Communes, on a imaginé le procédé suivant : Lorsque le bill est présenté en première ligne à la Chambre des Lords, il contient toutes les dispositions, même financières, qui sont nécessaires pour lui donner un plein effet. C'est sous cette forme qu'il est pris en considération et discuté par la Chambre haute. Mais, à la troisième lecture, toutes les dispositions (articles ou mots) qui empiètent sur le privilège de la Chambre des Communes sont rayées, et le projet, ayant été établi de manière à être intelligible après leur omission, est envoyé sans elles à la Chambre des Communes. Celle-ci ordonne alors le rétablissement de ces dispositions, mais en les faisant imprimer à l'encre rouge ; une note porte que l'on proposera, en comité, de les insérer dans le texte. C'est une règle traditionnelle que ces passages sont censés être restés en blanc et ne pas faire partie du bill qui a été reçu de la Chambre des Lords ; ainsi, aucun privilège n'est violé. Ce n'est qu'en comité général qu'on insère dans le texte du bill, s'ils sont approuvés, les mots imprimés en encre rouge. — Telle est la pratique maintenue implicitement par le *Parliament Act*, 1911.

La conclusion, c'est qu'en Angleterre la puissance financière appartient *exclusivement* aux Communes. Mais le droit d'amendement des Communes est lui-même fortement restreint au profit du Cabinet (*supra*, p. 62).

IV. — De la métropole, la règle de la priorité de la Chambre populaire a passé dans les colonies britanniques ayant le *self-government* : *Canada, Australie*[1], *Afrique du Sud*.

II. — *Autres Etats unitaires.*

Il y a une grande variété.

I. — *Etats unitaires à demi autocratiques : Russie avant la révolution de 1917*. La Chambre haute — très conservatrice et en majorité à la dévotion de l'Empereur — avait des pouvoirs *égaux* à ceux de la Douma dans les matières financières, y compris le budget. *En fait*, c'était la Douma qui examinait d'abord le budget. En cas de désaccord entre les deux Chambres, une *commission* mixte, composée de membres des deux assemblées *en nombre égal*, essayait d'arranger les choses ; si le désaccord subsistait, le crédit sur lequel portait la divergence était inscrit au budget avec le montant qui figurait dans le précédent budget, ou bien avec celui des deux chiffres proposés

1. *Notes on the practice and procedure of the Senate in relation to appropriation, taxation, and other money bills; together with standing orders and precedents, rulings; also a summary of cases referred to (1901-10)*. Melbourne, 1911, 32 pages.

qui se rapprochait le plus du crédit correspondant du budget précédent. Donc, si les deux Chambres s'entendaient pour *augmenter* le crédit, mais non sur le quantum, c'est le chiffre le *plus bas* qui était adopté. Pour la diminution d'un crédit, c'est le chiffre le plus fort qui était adopté. — En fait, les nombreux conflits se terminèrent toujours par la victoire du Conseil d'Empire et du Gouvernement[1].

II. — *Etats unitaires aristocratiques à Chambre haute héréditaire ou nommée par le chef de l'Etat : Prusse, Bade, Württemberg, Bavière, Saxe avant la Révolution de 1918 ; Turquie.* — En *Prusse, monarchie de droit divin*, la Chambre des Seigneurs (en grande partie héréditaire, en partie nommée par le Roi) n'avait que des pouvoirs financiers réduits : elle ne pouvait qu'*accepter ou rejeter en entier* le budget. Telle était la règle constitutionnelle (Const. art. 62 *in fine*). Mais il ne faut pas comparer le timide Landtag prussien aux fières Communes anglaises : en fait, de 1862 à 1866, le roi de Prusse gouverna avec un budget rejeté par le Landtag et voté par les Seigneurs[2].

D'après la Constitution *prussienne* du 30 novembre 1920[3] (art. 29, art. 63), c'est le *Landtag* (Chambre populaire) qui, seul, a le *pouvoir législatif* et qui vote le *budget* et les *comptes*. Toutefois, il existe une assemblée appelée *Conseil d'Etat* (*Staatsrat*), qui n'est pas à proprement parler une seconde Chambre, mais qui a un pouvoir de *veto* suspensif assez fort *tant en matière législative* qu'en *matière financière* ou *budgétaire*. — Constatons d'abord que le *Staatsrat* est « constitué pour la représentation des provinces législatives et l'administration du pays » (art. 31) par des délégués provinciaux élus par les diètes provinciales (art. 32 et 33), — ce qui fait le suffrage à deux degrés, — et votant *librement* (sans mandat impératif). — D'après l'art. 40, tout projet de loi — y compris le budget — doit être soumis par le Conseil des ministres au *Staatsrat, afin que celui-ci ait l'occasion de faire connaître son avis* ; en cas de divergence d'opinions avec le gouvernement, le Conseil d'Etat peut exposer par écrit son point de vue au Landtag. Il est libre de déposer des projets de loi sur le bureau du Landtag par l'intermédiaire du Conseil des ministres. Enfin, avant de promulguer des règlements d'exécution pour les lois d'Empire ou de Prusse et avant d'édicter des règlements d'administration publique, le ministère doit entendre le Conseil d'Etat ou sa commission compétente. — L'art. 42 détermine l'étendue des pouvoirs du *Staatsrat*. Il n'a pas *le droit d'amendement* proprement dit, mais il a un droit de *veto suspensif*, et même, *en matière de crédits budgétaires*, un droit d'*approbation*. Voici le mécanisme constitutionnel :

1° *Matières autres que les crédits.* — Le Conseil d'Etat peut faire *opposition* aux lois votées par le Landtag (donc, aux lois *financières*). L'opposition doit être déposée entre les mains du ministère dans un délai de deux semaines après le vote définitif du Landtag. Dans un nouveau délai de deux semaines, elle doit être appuyée par des motifs. En cas d'opposition, la loi est soumise au Landtag pour une nouvelle décision. Si le Landtag confirme sa décision primitive avec une *majorité des deux tiers*, la loi est maintenue. Si le projet n'obtient qu'une majorité simple, la décision primitive tombe, à moins d'être ratifiée par un referendum populaire demandé par le Landtag.

2° *Crédits.* — L'*approbation* du *Staatsrat* est *nécessaire*, quand le Landtag veut autoriser des dépenses qui dépassent le montant proposé ou accordé par le Conseil des ministres. Au cas où cette approbation n'est pas donnée, la décision du Landtag est seulement valable dans la mesure où elle concorde avec le projet ou l'agrément du Conseil des ministres. Un referendum populaire n'est pas admissible.

1. Cpr. sur ces points, P. CHASLES, *Le Parlement russe*, 1910, p. 186 et s. et le Règlement du 8 mars 1906.
2. VON ROENNE, *das Staatsrecht der preussischen Monarchie*, 5e édition, I, p. 274 et s. ; p. 279 et s., *supra*, p. 50 et s. ; — JÈZE, *Les pouvoirs financiers des Chambres hautes dans les Etats particuliers allemands*, *R. S. L. F.*, 1912, p. 200 et s.
3. Une traduction française se trouve dans la *Revue du Droit public*, 1921, p. 196 et s. Voyez l'étude du prof. REDSLOB dans cette même *Revue*, p. 177 et s.

Tout ce mécanisme est inspiré de la Constitution de l'*Empire allemand* de 1919 (V. *infra*, p. 248).

En *Turquie*, la Chambre des députés a un droit de priorité : le Sénat (composé de membres nommés par le Sultan n'a que des pouvoirs financiers réduits. D'ailleurs, le texte qui les consacre (Const., art. 64) est très élastique et pourrait être interprété d'une manière très gênante pour la Chambre des députés. Depuis la guerre de 1914-18, tout ce régime constitutionnel est en sommeil.

III. — *Etats unitaires démocratiques à Chambre haute nommée par le chef de l'Etat.* — On estime que la première Chambre ne saurait prétendre représenter les contribuables. Les députés doivent avoir le droit de priorité. Lorsque les textes constitutionnels ne refusent pas à la haute assemblée le droit d'amender les lois financières, en pratique ce pouvoir est très contesté et assez difficilement exercé.

Tel est le cas de l'*Italie*. Le statut fondamental du 4 mars 1848 établit, au profit de la Chambre des députés, un simple *droit de priorité* pour « les lois d'impôt, les budgets et comptes de l'Etat » (art. 10). Théoriquement, il semble que le droit d'amendement appartienne au Sénat ; en fait, ce dernier, qui est nommé par le Roi, *ne représente pas une force sociale* ; aussi a-t-il la plus grande peine à faire accepter ses amendements par la Chambre.

Certains auteurs lui contestent le droit de faire autre chose que de corriger des erreurs *matérielles* ou de modifier les crédits lorsque, *après le vote de la Chambre*, une loi nouvelle a changé les besoins d'un service public [1].

IV. — *Etats unitaires démocratiques à Chambre haute élective.* — Le droit de priorité des députés est justifié par le fait que la haute Assemblée ne représente pas la masse des contribuables, à raison de son mode d'élection (régime censitaire) ; elle défend, dit-on, les intérêts des classes possédantes. Aussi ses pouvoirs financiers sont-ils très contestés par la Chambre populaire. — Par contre, son action modératrice est réclamée par les classes possédantes qui se plaignent que les Chambres démocratiques sont gaspilleuses : à leurs yeux, le libre droit d'amendement, sinon la priorité, est indispensable à la chambre haute.

L'interprétation qui finalement prévaut en pratique dépend de la force politique dont la Chambre haute jouit.

En *Belgique* [2], le Sénat, composé avant 1921 d'élus censitaires, n'était pas placé sur un pied d'égalité avec la Chambre des représentants. La Constitution consacrait le droit de priorité de la Chambre des représentants en matière financière (art. 27), mais le Sénat avait le *droit* d'amendement. En fait, avant 1921, ce droit était réduit à raison de l'origine censitaire du Sénat et de la diminution de force politique qui en résultait. On admettait, en général, que « dans une loi de recettes, le Sénat peut bien modifier les dispositions d'exécution pour la perception de l'impôt, mais non

1. Jèze, *Les pouvoirs financiers du Sénat italien*, dans *R. S. L. F.*, 1911, p. 169 et s. — En divers sens Palma, *Questioni costituzionali*, Firenze, 1885, Competenza del Senato nelle leggi d'imposta, p. 212 à 234. — Mancini e Galleotti, *Norme e usi del Parlamento italiano*, 1887-1891, p. 222 et s. ; — Racioppi e Brunelli, *Commento allo statuto del Regno*, 1909. I, p. 492 et s., nos 199 et s. ; — G. Arangio-Ruiz, *Instituzioni di Diritto Costituzionale italiano*, 1913, n° 577 ; — I. Tambaro, *Il diritto costituzionale italiano*, 1909, p. 224 ; — Micelli, *Principii di diritto parlamentare*, 1910, p. 103 ; — Mosca, *Appunti di diritto costituzionale*, 1908 p. 112 et s.

2. Jèze, *les Pouvoirs financiers du Sénat belge*, dans la *Revue de Sc. et de Lég. fin.*, 1911, p. 22 et s.

son quantum, ni sa base » ; que le Sénat ne pouvait pas introduire une disposition nouvelle ou majorée, mais qu'il pouvait rétablir des crédits ou des recettes. — Tout ceci était d'ailleurs contesté. La revision de 1921 a rapproché le Sénat du peuple, le recrutement est devenu plus démocratique : cela a eu son contre-coup sur les pouvoirs financiers du Sénat belge. L'article 27 a été modifié : on a abrogé les mots visant le droit de priorité de la Chambre des représentants. Désormais, les deux Chambres sont sur le pied de l'égalité absolue. Un projet financier pourra être présenté, en premier lieu, au Sénat, si tel est le désir du gouvernement [1].

III. — *France* [2].

I. — En *France*, les *textes* constitutionnels ont toujours dénié à la Chambre haute, — quelle que fût son origine, qu'elle fût héréditaire comme sous la Restauration, ou bien nommée par le Roi comme sous le gouvernement de Juillet, ou bien élective comme à l'heure actuelle, — l'égalité de pouvoirs en matière financière. Le droit de *priorité* a toujours été reconnu à la Chambre des députés. Quant à l'exercice du droit d'amendement par la Haute Assemblée, bien qu'inscrit d'une manière générale dans les textes, il a toujours été vu avec jalousie par la Chambre populaire.

La *Charte de 1814*, en déterminant les attributions respectives des deux Chambres, posa le principe de l'égalité des droits des députés et des *pairs héréditaires*, sauf la *priorité d'examen* des députés. La Chambre des pairs proclama hautement son droit d'amendement. Mais dans la pratique, les pairs de la Restauration ne firent usage des droits réclamés par eux que pour les lois de finances autres que le budget : lois de douane, lois des comptes, etc. En ce qui concerne la loi budgétaire proprement dite, il n'y a pas d'exemple de modification apportée par les pairs de la Restauration. D'ailleurs, le budget n'arrivait jamais à la Chambre haute qu'à la fin de la session, c'est-à-dire à une époque où la plupart des députés étaient retournés dans leurs départements. Dans ces conditions, l'examen du budget ne pouvait être que très hâtif. Une ou deux séances suffisaient à la Haute Assemblée pour exercer son contrôle.

La situation politique de la Chambre des pairs s'affaiblit sous le *Gouvernement de Juillet*. Les *pairs viagers*, nommés par Louis-Philippe, exercèrent assez souvent leur droit d'amendement sur les lois financières autres que le budget, mais non sur le budget. Ils introduisirent quelquefois des amendements dans les lois des comptes. En ce qui concerne le *budget* proprement dit, le droit d'amendement ne fut jamais exercé par la Chambre des pairs ; celle-ci ne consacrait à la discussion du budget que deux ou trois séances.

Sous le *Second Empire*, lorsque le sénatus-consulte du 21 mai 1870 eut fait du Sénat (composé de membres nommés par l'Empereur et de membres de droit) une chambre législative, il fut bien entendu que le

1. Voyez le texte de la Constitution belge revisée en 1921, dans la *Revue du Droit public*, 1921, p. 553 et s.
2. Esmein, *Droit const.*, 7e édition, 1921. II, p. 428 et s. ; — Joseph-Barthélemy, *Les résistances du Sénat*, dans *Revue du Droit public*, 1913, p. 397 et s.

droit d'amendement lui appartiendrait en matière financière. Un seul budget fut voté par le Sénat impérial, celui de 1871 ; une seule séance suffit pour la discussion et l'adoption (23 juillet 1870).

II. — Lorsque furent rédigées les lois constitutionnelles de 1875, l'Assemblée Nationale inscrivit, dans la loi du 24 février 1875, un article 8 ainsi conçu : Le Sénat a, concurremment avec la Chambre des députés, l'initiative et la confection des lois ; *toutefois, les lois de finances doivent être, en premier lieu, présentées à la Chambre des députés et votées par elle* ». — Quelle est la signification de ce texte ? La controverse a commencé dès 1876 ; elle dure encore. Elle durera toujours sur l'*interprétation du texte*. En réalité, c'est, en France comme ailleurs, une *question de force politique et sociale*.

Ceux qui attachent aux textes constitutionnels une grande vertu, raisonnent ainsi : La loi ne parle que du *droit de priorité* ; le *droit d'amendement* appartient donc intégralement au Sénat. — Cet argument de texte, ajoute-t-on, acquiert une force toute particulière, lorsque l'on se rappelle le rôle que les hommes d'Etat de l'Assemblée Nationale assignaient au Sénat. Le Sénat devait être le contrepoids de la Chambre des députés, ou, suivant le mot de M. Thiers, « une Chambre de résistance » dont les pouvoirs devaient être égaux à ceux de la Chambre des députés. Dans son rapport, M. Lefebvre-Pontalis avait proclamé la nécessité d'accorder au Sénat un droit de contrôle absolu, surtout en matière financière. Et M. Wallon, le « père de la Constitution », à maintes reprises, expliqua qu'en 1875 on n'avait pas voulu réduire les pouvoirs financiers du Sénat[1]. — Enfin, dit-on, le Sénat actuel est *électif*; il n'y a aucune comparaison à faire entre la Chambre haute actuelle et les Chambres des pairs de la Restauration et de la Monarchie de Juillet ou la Chambre des Lords anglaise.

Ces arguments ont obtenu autrefois *en doctrine* un assentiment assez général.

III. — A mon avis, on oublie que l'interprétation des textes constitutionnels varie beaucoup avec le déplacement des forces politiques et sociales, et que l'étude de ces forces politiques et sociales est la chose essentielle plutôt que l'examen grammatical des textes ou des intentions du législateur. Au point de vue politique, un fait important est que le Sénat est non pas l'élu du peuple, mais l'élu de petits collèges électoraux, dans la plupart desquels s'exerce largement l'influence de la fortune : le résultat est que le Sénat ménage les classes possédantes et se recrute surtout dans les classes possédantes. — Les résistances opposées aux

1. Voyez *R. S. L. F.*, 1904 p. 133 et s. ; — Perreau, *Des restrictions au droit d'initiative parlementaire en ce qui concerne les lois de finances*, dans *R. S. L. F.*, 1903, p. 50 et s.

mesures de politique sociale ou de réforme fiscale l'ont rendu suspect et même antipathique aux classes ouvrières et non possédantes : elles ne s'inclinent pas devant « cette sagesse sénatoriale, ratatinée, misérable, ridée, vieillie »[1]. Ceci explique en partie pourquoi la thèse du libre droit d'amendement du Sénat n'a pas pu triompher et n'a aucune chance de triompher, tant que le mode de recrutement du Sénat ne sera pas modifié.

Si, à la Chambre des députés, de nombreuses difficultés ont été élevées et sont encore soulevées sur l'interprétation de l'article 8, c'est parce que, en politique, les textes sont peu de chose : leur signification dépend essentiellement de l'état respectif des forces sociales et politiques en présence.

Or, un fait de grande importance s'est produit en faveur du Sénat.

Au début, il a été englobé dans le discrédit qui frappait les partisans du maréchal de Mac-Mahon et de son coup d'Etat de 1877 : le Sénat en 1878 s'était associé à la dissolution de la Chambre des députés.

Mais la composition du Sénat, au point de vue politique, s'est tranformée. Les députés sont allés en foule au Sénat, où le mandat est de 9 ans et non de 4, et où les collèges électoraux sont plus stables. — Le Sénat est devenu un défenseur résolu de la *forme républicaine* ; il l'a montré dans les crises (boulangisme et nationalisme). Il a regagné du prestige. Cela a accru sa force.

Enfin, un autre fait s'est produit. La Chambre des députés, brouillonne et gaspilleuse, a mal géré les finances publiques. Le Sénat s'est, au contraire, fait une réputation d'économie et de prudence financière, grâce à ses résistances aux augmentations de dépenses. Puis, il a profité et profite de cette force pour s'opposer aux réformes fiscales d'inspiration démocratique. La Chambre des députés n'a plus assez de prestige auprès des électeurs — sceptiques, indifférents ou dégoûtés des politiciens — pour surmonter les résistances du Sénat.

Somme toute, l'interprétation de l'art. 8 qui prévaut aujourd'hui dans la pratique est très favorable au Sénat.

Voici quelques précisions sur les solutions actuelles.

IV. — *Que faut-il entendre par « lois de finances » ?* — Ce sont, non seulement les lois *annuelles* de finances, *les lois budgétaires*, mais aussi toutes les lois touchant *aux finances*. On admet donc que les lois établissant des droits de douane ou des impôts ou taxes quelconques[2], les lois autorisant un emprunt (d'Etat ou local), une conversion, les lois de règlement d'exercices clos sont des lois de finances au sens de l'article 8 ; la priorité appartient, sans conteste, aux députés.

1. Jaurès, Chambre, 12 juin 1911, *J. O.*, *Débats*, p. 2348.
2. Sénat, 30 novembre 1893, *J. O.*, *Débats*, p. 1353.

Mais on reconnaît que cela n'est pas vrai de toute proposition de loi *entraînant une dépense*. C'est ainsi que la loi du 21 mars 1905 sur le recrutement de l'armée, qui eut des conséquences financières très graves, prit son origine dans le Sénat.

Cette solution est acceptée sans contestation. De fait, si on l'écartait, il y aurait très peu de dispositions qui n'auraient pas le caractère financier.

La controverse a été, au contraire, très vive en ce qui concerne les *lois touchant incidemment aux recettes publiques*. Ex. : exemption de *frais* pour les naturalisations (1889) ; *franchise* du pilotage (1893) ; réglementation du droit de vérification des poids et mesures (1907). La Chambre n'accepte pas que le Sénat s'occupe, le premier, de ces matières.

V. — *Que comprend le droit de priorité des députés ?* — On a soutenu que, les lois de finances devant être *votées* en premier lieu par la Chambre, le Sénat ne peut pas délibérer sur des dispositions non *adoptées* préalablement par la Chambre. Le Sénat peut donc *réduire* le montant des *crédits* alloués par la Chambre ou le taux des *impôts* et *taxes* ; il peut *rejeter* la loi en tout ou en partie ; dans tous ces cas, il délibère sur des dispositions *adoptées* par la Chambre. Il ne peut pas *rétablir* ou *relever* des crédits ou des impôts ou taxes, car il statuerait sur des dispositions qui n'ont pas été *adoptées*, *votées* par la Chambre : il en prendrait l'initiative.

En sens contraire, on invoque l'explication qu'a donnée, de l'article 8, son auteur, M. Wallon. Le « père de la Constitution » déclarait au Sénat le 24 juillet 1884 et, de nouveau, le 12 janvier 1904 : « La Charte de 1814 disait « adressé », celle de 1830 « voté », le projet Thiers (1873) « soumis ». Nous, nous avons dit « présenté et voté ». Pourquoi ? Pour qu'on ne pût pas dire : la loi a été présentée à la Chambre des députés : si la Chambre des députés traîne en longueur, si elle y met du mauvais vouloir, nous la présenterons au Sénat qui pourra la voter, et, par ce vote, nous pèserons sur la Chambre. Les expressions « présentées et votées » rendent la réalisation de ce plan absolument impossible ».

Voilà les deux thèses.

Dans la pratique, la solution qui a triomphé est une interprétation moyenne. Elle varie suivant qu'il s'agit de la *loi du budget* ou de *lois financières autres que le budget*.

1° La Chambre n'a jamais discuté sérieusement le pouvoir du Sénat de modifier à son gré *les lois de finances autres que le budget*. Ainsi en 1881, 1891 [1], 1909, le Sénat a relevé des tarifs de douanes, sans que la Chambre ait protesté.

1. Ch. des députés, 16 novembre 1891, *J. O.*, *Débats*, p. 2177.

En 1920, le projet de loi créant de nouvelles ressources fiscales fut fortement amendé par le Sénat : ce dernier, voulant arriver autant que possible à l'équilibre budgétaire, vota des augmentations de recettes en relevant les tarifs des divers impôts : en particulier, il *releva le tarif* de l'impôt global sur le revenu pour faire produire à cet impôt un supplément de recettes de 140 millions. La Commission des finances de la Chambre des députés [1] protesta. Le Sénat, dit-elle, peut *rejeter* toute dépense qui ne lui paraît pas justifiée, tout impôt qui lui paraît excessif. Mais il ne peut substituer son initiative à celle de la Chambre ou du Gouvernement pour voter des augmentations de dépenses ou des *aggravations d'impôts*. — En séance publique, la Chambre ne sembla pas s'intéresser à cette discussion constitutionnelle [2]. Et la Commission des finances du Sénat prit acte de cette attitude et revendiqua son droit [3].

« On a prétendu que le Sénat avait dépassé ses attributions en relevant une taxe votée par la Chambre. Non seulement les lois constitutionnelles ne disent rien de pareil, mais la jurisprudence, plus rigoureuse que les textes, n'a jamais réduit à ce point les prérogatives financières du Sénat. Ce serait vouloir, en effet, que l'étude des lois d'impôt et les modifications qu'elles peuvent comporter échappent complètement à la haute Assemblée. L'importance et la complexité des lois exigent qu'elles soient soumises à la libre délibération des deux Chambres. C'est ce qui s'est produit toujours. — Cela est nécessaire aujourd'hui plus que jamais, alors qu'il n'est pas trop du travail et de la compétence de tous les mandataires du pays pour apporter au budget les ressources considérables dont il a un pressant besoin, et en répartir équitablement la charge sur l'ensemble des contribuables. Ce qui a été affirmé jusqu'alors, en dehors du vote des crédits, qui n'est pas en cause, c'est que la *Chambre des députés avait l'initiative en matière de lois d'impôts, et que le Sénat ne pouvait transformer un impôt voté par la Chambre* « *de telle manière qu'il devînt, en réalité, un impôt nouveau atteignant d'autres contribuables que ceux visés par le texte de la Chambre des députés* » (Eugène Pierre, *Traité de droit politique et parlementaire*). — Il n'est pas d'autres restrictions au droit du Sénat, qui aient été formulées en ce qui touche les lois fiscales. — Le moment serait vraiment bien mal choisi pour essayer de faire prévaloir une autre interprétation. Qui pourrait soutenir aujourd'hui que le Sénat a tous droits de maintenir ou d'aggraver la situation financière de la France, mais qu'il ne peut rien faire pour y remédier? — *N'insistons pas, mettons le point final à une controverse surannée et sans suite possible* ».

La Chambre n'a pas protesté sérieusement.

2° En *matière budgétaire*, on a hésité davantage. On peut distinguer trois phases :

a) *Avant 1878*, il semble que le libre droit d'amendement ait été reconnu aux sénateurs ; ceux-ci possédaient alors une grande force politique.

b) *A partir de 1878*, ce droit a été *victorieusement* contesté par les députés ; cela coïncide avec le discrédit dans lequel était tombé le Sénat,

1. Rapport Dumont, 9 juin 1920, n° 1032, *R. S. L. F.*, 1921, p. 602 et s.
2. 2e séance du 15 juin 1920, *J. O. Débats*, p. 2134 ; *R. S. L. F.*, 1921, p. 668.
3. Rapport Doumer, 18 juin 1920, n° 250 ; *R. S. L. F.*, 1921, p. 673 et s.

lors de la crise politique de 1877, à raison de l'appui qu'il avait donné au maréchal de Mac-Mahon dans sa lutte contre le parti républicain.

c) *Depuis 1888*, le Sénat ayant repris du prestige et de la force, la pratique s'est orientée vers une transaction, proposée, en 1888, au Sénat par le président du Conseil des ministres, Floquet : Le Sénat peut rétablir un crédit *proposé par le Gouvernement* et introduit en premier lieu devant la Chambre des députés ; mais une proposition financière de relèvement ne peut pas se produire dans le Sénat, en dehors des propositions primitives [1] du Gouvernement.

La Chambre des députés a fini par se résigner à cette transaction. Le Gouvernement a constamment usé de toute son influence sur les députés pour la leur faire accepter [2].

Au Sénat, on n'a jamais cessé de revendiquer le libre droit d'amendement. Le Sénat a parfois opéré des relèvements de crédits, même non proposés par le Gouvernement [3]. Mais comme la Chambre des députés les a toujours repoussés *sans discussion* et que le Sénat n'a jamais pu les faire accepter, on peut considérer la question comme provisoirement résolue : la formule Floquet résume l'interprétation qui a prévalu.

Une pratique s'est même introduite récemment. Lorsque le Sénat veut relever un crédit, il commence par le diminuer, de façon à ce que la Chambre le discute à nouveau. Cela se produit très fréquemment (V. *supra*, p. 47).

VI. — *En cas de conflit entre les deux assemblées, le Sénat doit-il céder devant la Chambre des députés ?* — C'est la question du « dernier mot ». — Les défenseurs du Sénat contestent, au nom de l'égalité des deux Chambres, le pouvoir réclamé par les députés de dire le « dernier mot » en tant qu'élus directs de la masse du peuple. — Cette dernière thèse, qui a pour elle l'autorité de Gambetta (projet de revision constitutionnelle de 1882), de Jules Ferry (projet de revision constitutionnelle de 1884), de Floquet (1885), n'a jamais été acceptée par le Sénat.

La question reste non résolue et donne lieu, presque tous les ans, à des conflits — peu graves, d'ailleurs, — entre les deux Assemblées.

Le Sénat a, *depuis la suppression des sénateurs inamovibles et grâce à son attitude fermement républicaine lors des crises boulangiste de 1889 et nationaliste de 1900*, conquis plus de prestige ; les députés,

1. Ou même nouvelles du gouvernement. Sénat, 21 avril 1905, *J. O. Débats*, p. 210.
2. Ch. des députés, 11 avril 1900, *J. O. Débats*, p. 1220 ; Sénat, 21 avril 1905, *J. O. Débats*, p. 918 ; Sénat, 25 décembre 1907, *J. O. Débats*, p. 1291 ; Sénat, 21 décembre 1908, *J. O. Débats*, p. 6010.
3. Cpr. le rapport général du sénateur Milliès-Lacroix sur le budget de 1906. *Officiel* 1906, *Sénat, Documents*, p. 195.

dès qu'ils le peuvent, se font élire au Sénat ; celui-ci est donc aujourd'hui plus fort pour résister. — D'ailleurs, la question ne passionne plus le pays, indifférent en ce qui concerne les prérogatives financières de la Chambre. Et, même dans la Chambre des députés, les *leaders* n'interviennent plus sur ces questions.

VII. — Toutefois, un danger menace les pouvoirs de la Haute Assemblée. La Chambre a l'habitude de prolonger la discussion du budget jusqu'à la fin de l'année et même plus tard ; elle pourrait acculer ainsi le Sénat à un examen hâtif et superficiel. Cette tactique avait réussi sous la Restauration et la Monarchie de Juillet. Mais, à la différence de la Chambre des pairs, le Sénat de la troisième République ne se contente plus de protester solennellement et platoniquement contre la violence morale qui lui est faite. Il proteste avec véhémence, mais il n'hésite plus, quelque tardif que soit l'envoi du budget, à l'étudier avec quelque détail.

Ainsi le budget de 1905, transmis au Sénat le 9 mars 1905, fut examiné par la commission des finances du 9 mars au 24 mars, discuté en séance publique du 29 mars au 17 avril : l'accord final ne fut obtenu que le 21 avril 1905. — De même, le budget de 1907, transmis au Sénat le 18 décembre 1906, ne fut discuté en séance publique qu'à partir du 11 janvier, et la discussion dura jusqu'au 25 janvier 1907 : l'accord final intervint le 30 janvier 1907. — De même, le budget pour 1910, voté par la Chambre le 2 mars 1910, porté au Sénat le 3 mars, fut examiné par la Commission des Finances du 3 mars au 19 mars, discuté en séance publique du 25 mars au 7 avril : l'accord final fut obtenu le 8 avril 1910. — Plus caractéristique encore fut l'attitude du Sénat vis-à-vis du budget pour 1911 ; voté par la Chambre le 15 avril 1911, porté au Sénat le 15 avril, le budget ne fut discuté en séance publique que du 9 juin au 8 juillet 1911 ; l'accord final n'intervint que le 13 juillet 1911. — Pour le budget de 1912, la Chambre en finit le vote le 30 décembre 1911 ; mais le Sénat n'en termina l'examen que le 25 février 1912. L'accord final fut obtenu le 27 février 1912.

Après la guerre, il en a été de même. Aujourd'hui le Sénat est plus résolu que jamais à ne pas laisser diminuer son pouvoir de contrôle financier (V. *supra*, p. 244).

V. — *Etats fédératifs.*

Dans les *Etats fédératifs*, on justifie parfois le droit de priorité de la Chambre populaire par le désir de mettre l'argent des grands Etats à l'abri des coalitions des petits Etats tout puissants dans la Chambre haute (V. *supra*, p. 234).

I. — Cette considération, développée par Franklin en 1787 à la Convention de Philadelphie, exerça une certaine influence sur les rédacteurs de la Constitution fédérale des *Etats-Unis de l'Amérique du*

Nord [1]. Elle a contribué, dans une certaine mesure, à faire édicter le droit de priorité de la Chambre des représentants en matière financière ; mais la raison décisive a été que la Chambre des représentants émane plus directement des contribuables.

Quoi qu'il en soit, la prérogative de l'Assemblée populaire a été, sur certains points, très fortement réduite dans la pratique :

1° La Chambre a l'*initiative* exclusive non seulement des bills créant des recettes (*bills for raising money*), mais aussi des bills *supprimant* ou *réduisant* les recettes, et même des bills de crédits (*appropriation bills*) ; toutefois, le Sénat peut prendre l'initiative de lois *entraînant* des dépenses.

2° Le Sénat a le droit d'*amendement* « comme pour les autres bills » non financiers ; et, en pratique, le Sénat l'exerce d'une manière extraordinairement large, au point de réduire à très peu de chose le pouvoir d'initiative des Représentants : il peut *rejeter* les money bills, *réduire* les tarifs, *relever* les tarifs, *ajouter* à un *general revenue bill* des impôts non prévus par la Chambre ; il peut *réduire* ou *supprimer* des crédits, *relever* les crédits, en *inscrire* de nouveaux ; et même, en fait, c'est surtout le Sénat qui *relève* les crédits ou *ajoute* de nouveaux crédits.

3° En cas de conflit entre les deux Chambres, c'est ordinairement la volonté du Sénat qui l'emporte. Cela tient à la méthode adoptée par les deux Chambres pour régler les conflits. Voici, en effet, comment les choses se passent. Lorsque le Sénat, après un examen minutieux, a amendé une loi de finances, le bill est renvoyé aux Représentants. Il est de règle que la Chambre refuse d'accepter les amendements du Sénat, *sans même les entendre*. Le Sénat et la Chambre des représentants nomment alors un *Comité de conférence*, dans lequel les deux Assemblées ont chacune trois commissaires. Cette Commission mixte cherche un terrain de conciliation : elle soumet le texte proposé, avec son rapport, aux deux Assemblées. Les règlements des Chambres interdisent de modifier le texte préparé par la Commission ; le projet doit être accepté ou rejeté en bloc. Si l'une ou l'autre des deux Chambres repousse le projet, de nouveaux commissaires sont nommés qui font un nouveau rapport, et on continue ainsi jusqu'à ce que l'accord se produise. L'histoire parlementaire prouve que, dans la plupart des conflits, le Sénat réussit à faire prévaloir ses opinions [2].

II. — D'après la nouvelle constitution de l'*Empire allemand*, du 31 juillet

1. Pour l'exposé du système américain, G. JÈZE, *les Pouvoirs financiers du Sénat des Etats-Unis*, dans la *Revue du droit public*, 1911, p. 5 et s. ; — JAMES T. YOUNG, *The new american Government and its work*, New-York, 1915 ; — MUNRO, *The government of the U. S.*, 1919, p. 305 et s.

2. Pour la *Suisse*, voyez DELAHAUT, *Etude sur le système budgétaire de la Confédération Suisse*, p. 54 et s.

11 août 1919 [1], il n'y a qu'une seule Chambre législative, le *Reichstag*, élu au suffrage universel direct ; c'est lui qui vote les *lois* (*financières* ou autres) et le *budget* (art. 68, 85). Il n'y a pas à proprement parler de seconde Chambre. Toutefois, il existe un *Conseil d'Empire* (*Reichsrat*) pour la représentation des Pays allemands auprès de la législature et de l'administration de l'Empire, dans lequel chaque Pays a au moins une voix ; les Pays les plus importants ont une voix pour chaque million d'*habitants* ; aucun Pays ne peut être représenté par plus des 2/5 de l'ensemble des voix. Dans les commissions du Reichsrat aucun Pays ne peut avoir plus d'une voix. Les Pays sont représentés au Conseil d'Empire par les *membres de leurs gouvernements* ; toutefois, les délégués *prussiens* sont désignés, pour moitié, en vertu d'une loi de Pays par les administrations provinciales prussiennes. La présidence du Reichsrat et de ses commissions appartient à un membre du gouvernement d'Empire. — Le Reichsrat siège publiquement. — Il prend ses décisions à la majorité simple des votants. — A la différence de ce qui a lieu pour le Reichsrat (art. 21), la Constitution ne dit pas que les membres du Reichsrat ne sont tenus par aucun mandat impératif.

Le Reichsrat a un pouvoir d'opposition *considérable*. Il faut distinguer entre les lois (financières ou autres) et les *crédits*.

1° *Lois* (*financières ou autres*). Avant de soumettre une loi au Reichstag, le gouvernement doit obtenir l'*adhésion* du Conseil d'Empire. Si le gouvernement passe outre, il doit soumettre au Reichstag la manière de voir divergente du Reichsrat (art. 69). — De son côté, le Reichsrat peut rédiger des projets de loi que le gouvernement doit soumettre au Reichstag, en lui soumettant, s'il y a lieu, son point de vue divergent (art. 69). — Le Reichsrat peut opposer son veto (*Einspruch*) aux lois votées par le Reichstag, dans les deux mois après le vote final du Reichstag ; les motifs doivent en être présentés dans les deux semaines suivantes. En cas de veto, la loi est soumise au Reichstag pour une nouvelle votation. — Si un accord entre le Reichstag et le Reichsrat ne s'établit pas, le Président de l'Empire peut, dans les trois mois, ordonner un referendum sur l'objet de cette divergence d'opinions. Si le Président n'use pas de son droit, *la loi est censée non avenue*. Toutefois, si la décision du Reichstag contraire au veto du Reichsrat est prise à la *majorité des deux tiers*, le Président de l'Empire doit, dans les trois mois, publier la loi telle qu'elle a été votée par le Reichstag ou ordonner un referendum (art. 74). — Constatons, en terminant sur ce premier point, que le Président de l'Empire a le droit de soumettre au referendum populaire toute loi votée par le Reichstag, et lorsqu'il s'agit du *budget*, des *lois d'impôt* et *des comptes*, *lui seul* a ce droit (art. 73).

2° *Crédits*. — Le Reichstag ne peut *augmenter* les dépenses prévues dans le projet de budget, ni en introduire de nouvelles, *sans l'assentiment du Reichsrat*. — Pour surmonter ce veto, il faut procéder comme il a été décrit plus haut : referendum provoqué par le Président ; en cas de décision du Reichstag contraire au veto du Reichsrat, approbation du crédit par le Président ou referendum.

1. Pour *l'Empire allemand avant la Révolution de 1918*, voyez LABAND, *Droit public de l'Empire allemand*, éd. fr., I, 352 et s. ; p. 437 et s. ; — JÈZE, *Les pouvoirs financiers des Chambres hautes dans les Etats particuliers allemands et dans l'Empire allemand*, *R. S. L. F.*, 1912, p. 201 et s.

CHAPITRE III

ÉTUDE DES MESURES FINANCIÈRES ET DU BUDGET DANS CHAQUE CHAMBRE

Le *vote* des mesures financières est précédé d'une *étude* et d'une *discussion* de leurs mérites et de leurs inconvénients.

SECTION I

Examen préparatoire en commission [1].

§ 1. — Discussion théorique.

Le travail préparatoire en commission est très important ; il est plus efficace que l'examen superficiel et les discussions oratoires, auxquels se livrent les Assemblées.

Par qui et *comment* ce travail préparatoire sera-t-il accompli ?

I. — L'*examen préalable par une commission peu nombreuse* est la meilleure méthode. Une étude, pour être minutieuse, doit être faite par un petit nombre de personnes pouvant se réunir souvent, dépouiller et critiquer, à tête reposée, dans le calme, les documents écrits présentés par le gouvernement et les documents justificatifs, entendre des témoins, si cela est nécessaire, leur poser des questions confidentielles et entendre les réponses, appeler un ministre, le critiquer vivement sans pour cela mettre en jeu l'existence politique du gouvernement tout entier. Une vaste Assemblée en est incapable. — La justification est décisive.

Une objection toutefois se présente : le *budget des dépenses* est, avant tout, un *programme d'action gouvernementale*. La responsabilité des ministres qui l'ont préparé et qui l'exécuteront ne doit

1. Jèze, *De l'examen préparatoire du budget*, dans *R. S. L. F.*, 1904, p. 692 et s.

être ni diminuée ni déplacée par l'intervention d'une commission parlementaire chargée de l'examen préparatoire et qui se transforme facilement en pouvoir rival des ministres et du gouvernement. — L'Assemblée elle-même doit faire le travail préparatoire en modifiant sa procédure ordinaire, en tenant des séances sans apparat. — C'est le système dit du *Comité de la Chambre entière*. Toutes les compétences pourront prendre une part effective au contrôle budgétaire ; l'opposition aura l'occasion de jouer un rôle actif dans la discussion. On peut espérer que, seuls, les travailleurs sérieux y viendront. — Enfin et surtout, il n'y aura pas à craindre les empiètements d'une Commission sur l'Exécutif ou sur l'Assemblée.

Le système du Comité de la Chambre entière est défectueux : le nombre considérable des membres participant à l'examen préparatoire est un obstacle à l'*efficacité du travail*; en réalité, il n'y a pas d'examen préparatoire sérieux. — De plus, l'opposition pourra faire, à l'occasion de l'examen préparatoire du budget, une obstruction systématique. — Quelle sera l'utilité de la discussion *définitive* après un examen préparatoire ainsi fait ? Recommencera-t-on une deuxième discussion ?

L'objection tirée du déplacement de la responsabilité du Gouvernement sur la Commission, et de la rivalité de la Commission et du gouvernement, est très sérieuse. Toutefois, elle doit et peut être écartée ou grandement affaiblie par une détermination précise des pouvoirs de la Commission préparatoire.

Le système de l'examen du *Comité spécial* paraît donc préférable.

II. — *Comment le Comité d'examen préparatoire sera-t-il constitué ?* — Il semble que la Commission doive comprendre, à la fois, des individus d'une compétence financière reconnue, et des représentants de tous les partis. — La majorité devra, bien entendu, être de la même nuance politique que celle de l'Assemblée, sinon les travaux de la Commission seraient sans influence sur les votes de la Chambre.

La combinaison de ces idées générales fait du recrutement un problème très délicat.

1° On peut songer à faire désigner les commissaires par le *Président de l'Assemblée*. Mais si celui-ci est un homme de parti, l'exclusion de la minorité est probable.

2° Le même résultat est à redouter si le choix est fait par l'*Assemblée* elle-même, *au scrutin de liste*.

3° Si la désignation a lieu par voie de *tirage au sort*, le hasard peut écarter de la Commission toutes les compétences financières et donner la majorité aux membres de l'opposition.

4° Au cas où l'élection est faite par *les députés*, *répartis au préala-*

ble en bureaux par voie de tirage au sort, il se peut que le sort place dans le même bureau un grand nombre de financiers qui ne pourront pas tous être envoyés à la Commission d'examen.

5° Un système moins critiquable, semble-t-il, est celui qui, partant du fait que les membres de l'Assemblée se groupent politiquement, permet à chacun des groupes de désigner un certain nombre de commissaires, *proportionnellement à leur importance numérique* (système de la *représentation proportionnelle des groupes*).

III. — La *durée des pouvoirs conférés à la Commission* n'est pas non plus sans importance. Il y a un danger très sérieux à ce que la Commission soit, non pas annuelle, mais permanente. Sans doute, de la permanence résulte l'expérience ; mais il ne faut pas oublier que la tendance des Commissions permanentes est de substituer leur action non seulement à celle de l'Exécutif, mais encore à celle de l'Assemblée elle-même. — D'ailleurs, la réélection périodique permet d'écarter les commissaires négligents ou qui n'inspirent plus confiance.

§ 2. — Législations positives.

L'examen préparatoire en commission est généralement adopté. Presque partout, il existe des comités spéciaux, soit temporaires (*France*, *Belgique*, *Italie*, etc.), soit permanents (*Etats-Unis*). — L'*Angleterre*, à peu près seule, a fait longtemps exception. Aujourd'hui, elle évolue vers le système des commissions d'examen préparatoire.

I. — *Angleterre.*

En *Angleterre*, il n'y a pas encore, *à titre d'institution définitive*, d'examen préparatoire en Commission. C'est la Chambre entière (*Committee of the whole House*) qui discute les *estimates* et le *Finance Bill* [1].

Dans la pratique, le système est très compliqué, très inutilement compliqué et quelque peu puéril. Dès sa réunion, la Chambre des Communes prend deux résolutions : 1° à un jour déterminé, elle se formera en *Comité des Subsides* (*Committee of Supply*) ; 2° à un jour déterminé, elle se formera en *Comité des voies et moyens* (*Committee of Ways and Means*). — En Comité des subsides, la Chambre examine les dépenses et fixe l'objet et le montant des crédits. En Comité des voies et moyens, elle donne l'autorisation de prélever sur le bloc des recettes les sommes nécessaires pour payer les dépenses autorisées ; elle détermine aussi les ressources à créer pour faire face aux dépenses ainsi autorisées. C'est donc devant la Chambre réunie en *Committee of Ways and Means* et non devant la Chambre réunie en *Committee of Supply*, que le Chancelier de l'Echiquier prononce son *budget speech* contenant ses projets de recettes

1. Pour les détails, Boucard et Jèze, *Eléments de Sc. des finances*, 2e éd., *op. cit.*, I, p. 275 et s.

pour l'année en cours (V. *supra*, p. 195). En réalité, dans les deux cas, c'est toujours la Chambre des Communes en son entier.

La transformation de la Chambre en Comité de la Chambre entière se fait de la manière suivante : 1° Le Speaker quitte son fauteuil et cède sa place à un président désigné par la Chambre et qui s'appelle le Président des Comités, *Chairman of the Committees*. 2° La masse d'armes qui, en séance ordinaire, est placée sur la table, est mise sous la table.

Un examen par 700 membres environ n'est pas un examen préparatoire. De fait, quiconque suit avec attention les travaux financiers du Parlement britannique est obligé de constater que les Communes n'exercent sur les *dépenses* aucun contrôle véritable. C'est un point généralement reconnu par les Anglais eux-mêmes, que la discussion du budget des dépenses porte non pas sur les chiffres, mais sur la politique générale du Gouvernement.

Le 30 juillet 1908, l'ancien Premier Ministre, M. Balfour, déclarait aux Communes, en constatant que les *estimates* étaient votés sans discussion *financière* sérieuse : « Je n'ai jamais cru que la discussion de cette Chambre sur les questions de subsides nous donne réellement un contrôle sur les détails de la dépense. Dans les temps préhistoriques, il a pu y avoir quelque contrôle sur la dépense ; mais à coup sûr, il n'y en a pas eu au cours de mon expérience parlementaire. Tout ce qu'elle fait, c'est de nous fournir une occasion de *critiquer l'Exécutif*, et ce pouvoir ne doit pas être mesuré par les sommes d'argent qui sont votées sans discussion. Il doit être mesuré d'abord par le nombre de jours qui sont consacrés à la critique et à la discussion, et, en second lieu, par les chapitres (*votes*) présentés par le gouvernement au pouvoir, de manière à nous donner l'occasion de cette discussion. » (*Parl. Deb.*, 4e série, vol. 193, p. 1784).

L'enquête qui a été faite sur ce point par le *Select Committee on National Expenditure*, en 1918 (9e rapport, *Procedure of the House*, n° 121) n'est pas moins catégorique : « Il existe, avec un petit nombre d'exceptions, un accord d'opinion que le présent système de contrôle parlementaire sur les dépenses est insuffisant. C'est aussi notre avis. D'autre part, les termes qui ont délimité l'objet de nos enquêtes, à savoir rendre le contrôle plus efficace, indique que la Chambre des Communes n'est pas satisfaite de la procédure actuelle. Le Comité de la Chambre entière sur les subsides a le nom, mais non les méthodes d'un Comité. Les débats en Comité des subsides sont indispensables pour discuter la politique et l'administration. Mais pour ce qui a trait au contrôle direct et effectif des propositions de dépenses, il est vrai de dire que si les estimates n'étaient jamais présentés et si le Comité des subsides n'existait pas, il n'y aurait aucune différence sensible avec ce qui se passe aujourd'hui. Une grande partie des *estimates* sont votés, chaque année, sous le régime de la clôture à la fin de la session, sans même l'apparence d'une discussion ; en même temps, *tous* les articles de *tous* les estimates, qu'il y ait eu ou non la clôture, sortent, de la procédure parlementaire, exactement sous la forme même qu'ils avaient en y entrant. Pourtant, on ne peut pas soutenir qu'il n'y a jamais une occasion, en aucune année, pour aucun chapitre, où les propositions des dépenses ne pourraient avec avantage être revues et amendées » [1].

En fait, par suite de l'absence d'examen préparatoire, de la réduction du nombre des séances consacrées à la discussion, étant donné enfin

1. Voyez dans le même sens les réponses faites par un grand nombre d'hommes politiques aux questions posées par le *Select Committee* de 1918. 9th Report, 22 octobre 1918, *op. cit.*, n° 121. Appendice, p. 9 et suivantes. — Déjà le *Select Committee on National Expenditure* de 1902 (Rapports du 4 décembre 1902 et du 7 juillet 1903) avait fait la même constatation.

la pratique régulière et très fréquente de la clôture, aucun contrôle *financier* sérieux n'est exercé sur le montant des crédits.

Après ces constatations, on s'étonne que le système anglais ait trouvé en France des admirateurs [1]. L'erreur — grossière — est de croire qu'il a été imaginé pour faciliter le contrôle effectif.

Comme beaucoup d'institutions anglaises, la procédure d'examen des *estimates* des dépenses en Comité de la Chambre entière (*Committee of the Whole House on Supply*) n'est pas l'application d'un plan préconçu. C'est un accident historique [2]. Il remonte à l'époque très ancienne où la Chambre des Communes cherchait à protéger son indépendance contre la Couronne, à garantir sa liberté de discussion en matière de finances. Les débats de la Chambre étaient consignés sur le journal, qui était parfois envoyé au Roi et examiné par lui ; ils avaient lieu sous la présidence du Speaker, qui était souvent désigné par le roi comme son représentant. Pour éviter ce résultat, la Chambre décida de se réunir en Comité, sous la présidence d'un de ses membres librement élu par elle, autre que le Speaker. — Telles sont les origines historiques du Comité de la Chambre entière. Ce n'est pas une méthode imaginée pour assurer l'examen préparatoire des mesures financières. — Les circonstances politiques ont changé depuis longtemps. Voilà des siècles que les Communes sont indépendantes et que le Speaker n'est plus l'homme du Roi. La tradition a été maintenue. Pourtant, il est bien évident qu'une Assemblée de plus de 670 membres est un organisme incapable d'examiner sérieusement les détails des projets financiers, d'un budget des dépenses.

Si ce système a pu subsister, cela tient non seulement à la force de la tradition en Angleterre, mais encore à trois faits principaux :

1° La large publicité faite autour des finances par le moyen de la présentation de documents justificatifs (V. *supra*, p. 226 et s.) et de la pratique des questions posées aux ministres ;

2° Le contrôle exercé par la Trésorerie, au nom du Parlement, sur les autres départements ministériels (V. *supra*, p. 125) : c'est là le rôle principal de la Trésorerie britannique, et c'est le trait caractéristique de cette institution, que l'on ne retrouve nulle part ailleurs ;

3° Le contrôle exercé par le *Comptroller and Auditor General* au nom du Parlement, avec la collaboration du Comité des Comptes publics dans lequel l'opposition est largement représentée.

Malgré tout, le sentiment général est, depuis longtemps, que l'examen des *estimates* des dépenses en Comité de la Chambre entière est sans efficacité aucune et qu'il y a des réformes à faire [3].

La grosse difficulté, celle qui a pendant longtemps fait échouer tous les projets, a été la crainte d'énerver l'exécutif et d'affaiblir sa responsabilité ainsi que celle de la Chambre. C'est l'argument développé maintes et maintes fois par l'administration et par le gouvernement (Mr. Lloyd

1. Stourm, *Le Budget*, 3e édition, p. 279 ; P. Leroy-Beaulieu, *Sc. des Fin.*, 6e édition, II, p. 49 ; Cpr. Léon Say, *Nos Finances*, 1896, p. 27.

2. Jèze, *Le nouveau Comité des dépenses de la Chambre des Communes*, *R. S. L. F.*, 1912, p. 466 et s.

3. Sur les propositions de réforme voyez G. Jèze, *Le nouveau Comité des dépenses de la Chambre des Communes* (*the Select Committee on estimates*) dans *R. S. L. F.*, 1912, p. 463 et s. ; — *Le contrôle des dépenses publiques de l'Etat en Angleterre*, *R. S. L. F.*, 1916, p. 333 et s. ; 1917, p. 241 et s. ; 1918, p. 230 et s. ; p. 374 et s. ; p. 658 et s. ; 1919, p. 448 et s. ; — Willoughby, *The financial administration of Great Britain*, 1917, p. 133 et s.

George, en 1912; Mr. Bonar Law, le 4 avril 1917, le 20 février 1919[1]; Mr. A. Chamberlain, le 28 juin 1921[2], etc.).

L'examen en comité, disait Sir H. Fowler en 1888, « diminuerait la juste responsabilité du pouvoir exécutif en ce qui concerne les dépenses publiques et altérerait les rapports constitutionnels qui doivent exister entre le gouvernement et les Communes »[3]. — « Je proteste, disait Lord Welby en 1902[4], contre toute diminution de la responsabilité du gouvernement exécutif en matière financière ».

« Les augmentations des dépenses, disait M. Lloyd George en 1912[5], sont toutes dues à la *politique*. Or aucun Comité ne pourrait examiner les questions de politique. *La Chambre doit en être responsable* ».

Il est « à désirer, disait en 1917, Mr. Bonar Law, chancelier de l'Echiquier[6], que la Chambre prenne une part plus active et plus effective à l'œuvre du gouvernement, si la chose est possible. Une proposition précise a été présentée, à savoir que nous devrions imiter le système des Commissions existant en France. Le Premier ministre (Mr. Lloyd George) était un grand partisan de ce système ; mais deux choses ont modifié ses convictions à cet égard et l'ont influencé. Le gouvernement a examiné très attentivement et très impartialement le fonctionnement du système français pendant la durée de la guerre, et cet examen ne lui a pas permis de penser que ce fût là un système que nous trouvions utile. M. Briand a dit une fois à Mr. Lloyd George que, pendant les 30 derniers jours, il avait eu à faire au moins un discours et souvent plus d'un discours par jour devant l'une ou l'autre des Commissions françaises. Si un ministre ayant la charge d'un grand département exécutif doit dépenser une grande partie de son temps à le défendre contre les critiques, sa puissance pour faire sa besogne se trouve diminuée, et ceci doit être mauvais pour la besogne à faire. Il est absolument certain que le danger des formes démocratiques du gouvernement est une jalousie qui empêche l'exécutif d'avoir un pouvoir suffisant pour agir ».

Pour concilier le désir de la Chambre d'exercer un contrôle efficace sur les dépenses et la volonté inébranlable du gouvernement de ne pas laisser toucher à son droit de diriger la politique du pays, à sa responsabilité et à celle de la Chambre, on imagina, en 1912, la combinaison suivante : Un Comité fut nommé, présidé par un chef de l'opposition et chargé d'examiner les estimates des dépenses, *mais sans empiéter sur la ligne politique adoptée par le gouvernement et par la Chambre, en s'occupant uniquement de la technique financière*, comme le fait le Comité des Comptes publics. Le Comité devait faire ensuite son rapport à la Chambre ; celle-ci déciderait s'il y a lieu de prendre des mesures et lesquelles. — Le Comité examina les dépenses de l'office des Travaux publics et édifices publics et présenta, le 25 juillet 1912, un rapport excellent. Le Comité fut continué et, en 1913, présenta un autre rapport excellent sur les dépenses de l'Amirauté.

Pourtant, toutes les espérances que l'on avait fondées sur lui ne furent pas réalisées. On constata que les membres du Comité n'étant pas des techniciens n'arrivaient pas à voir clair dans les *estimates* qu'ils épluchaient. Dès lors, lorsqu'ils cherchaient à convaincre l'administration qu'il y avait des économies à faire, celle-ci envoyait des techniciens avec

1. *Parl. Deb.*, vol. 112, p. 1278.
2. *Parl. Deb.*, vol. 143, p. 2085.
3. Voir le *Report from the Select Committee on Estimates Procedure*, 1888, n° 281, p. 62 et s. *C. S. L. B.*, 1888, XXIII, p. 699 et s.
4. Jèze, *op. cit.*, *R. S. L. F.*, 1912, p. 476 et s.
5. Jèze, *op. cit.*, *R. S. L. F.*, 1912, p. 480 et s.
6. *R. S. L. F.*, 1917, p. 247. — Toutefois, le 20 février 1919, Mr. Bonar Law disait à la Chambre : « Je ne suis pas sûr qu'en ce qui concerne les dépenses, nous ne serons pas poussés à quelque chose approchant du système français ». (*Parl. Deb.*, vol. 112, p. 1278).

qui le Comité était incapable de lutter, et qui démontraient que tout était pour le mieux. Le résultat fut que les séances du Comité furent désertées peu à peu [1]. — Ce qu'il faudrait au Comité, disait-on, c'est un technicien *indépendant*, pour le guider dans ses recherches, de même que le Comité des Comptes publics est guidé par le *Comptroller and Auditor General* [2].

Tout ce mécanisme disparut avec la guerre de 1914. Les gaspillages inhérents à toute guerre émurent tellement l'opinion politique qu'en juillet 1917 un *Select Committee on National Expenditure* fut nommé pour examiner les dépenses publiques *au point de vue purement technique*. Il publia 10 rapports excellents sur les différents services publics [3]. Il présenta aussi en 1918 à la Chambre des propositions en vue d'organiser un contrôle régulier des estimates et de modifier la procédure suivie par la Chambre afin d'obtenir un examen sérieux des dépenses du point de vue financier.

Dans son 9e rapport de 1918, le *Select Committee* proposa qu'à chaque session, la Chambre des Communes nommerait deux comités permanents (*Standing Committees on Estimates*), composés chacun de 15 membres ; et même, si la Chambre le jugeait désirable, elle désignerait un troisième Comité. Chacun de ces comités, assisté de techniciens indépendants, attachés de façon permanente, examinerait les estimates annuels et les estimates supplémentaires et ferait un rapport à la Chambre sur les économies qui lui paraîtraient désirables, *en tant qu'elles ne soulèvent pas la question de la politique du gouvernement*. Les projets de résolutions financières présentés par le gouvernement à la Chambre des Communes devraient être accompagnés d'un exposé des motifs et d'un devis estimatif de la dépense ; ces documents seraient envoyés à l'un des Estimates Committees pour examen et avis, sauf décision spéciale de la Chambre des Communes.

Ces propositions ne furent pas adoptées.

En 1919, le gouvernement, dès la réunion de la nouvelle Chambre élue après la guerre, voulut assurer le vote rapide des nombreuses mesures législatives d'ordre politique et social, nécessitées par le bouleversement causé par la guerre. Le 20 février 1919, le gouvernement fit adopter par la Chambre, à titre d'expérience provisoire, une série de mesures concernant le vote des crédits annuels. Tous les budgets de dépenses et les crédits additionnels, à l'exception des chapitres A et 1, des estimates de l'Armée, de la Marine et de l'Aéronautique [4] furent soumis à une *Commission permanente* au lieu de l'être au *Committee of Supply*. Le but principal poursuivi était à la fois le renforcement du contrôle financier de la Chambre, et l'économie du temps de la Chambre : il était entendu, en effet, que l'examen en Commission permanente tiendrait lieu d'examen par l'ancien *Committee of the Whole House on Supply*. Cette Commission permanente devait donc avoir le pouvoir de critiquer la *politique* du gouvernement, et non pas seulement des pouvoirs techniques. Aussi la proposition du gouvernement fut-elle

1. Sur le Comité de 1912, voyez Sir F. Banbury, président de ce Comité, Chambre des Communes, 20 février 1919 (*Parl. Deb.*, vol. 112, p. 1288 et s.).

2. Hilton Young, *The system of National Finance*, 1915, p. 92.

3. On en trouvera l'analyse dans *R. S. L. F.*, 1917, p. 537 et s. ; 1918, p. 51 et s.; p. 230 et s. ; p. 374 et s. ; p. 658 et s. ; 1919, p. 448 et s.

4. C'est sur ces chapitres que la Chambre discute traditionnellement la politique générale du gouvernement, et, en particulier, l'orientation de la politique militaire. G. Jèze, *Le Budget*, 1910, p. 505 et s.

critiquée par l'opposition libérale. « La principale question, disait Sir D. Maclean, est la politique et non les dépenses. Or, la politique doit être discutée dans l'enceinte de la Chambre ».

Le gouvernement n'était pas non plus très enthousiaste de ce système. Il en montra le vice principal : « Il faudra, disait Mr. Bonar Law [1], que les ministres assistent aux Commissions, répondent aux membres qui voudront savoir ce que signifie ceci ou cela, et qui pourront supprimer — heureusement ils n'auront pas le droit d'augmenter — quelques articles. Or si l'un de ces articles supprimé est le traitement d'un ministre, le ministre devra démissionner et peut-être aussi le gouvernement tout entier ».

Le 28 juin 1921, la Chambre des Communes décida « qu'un *Select Committee* serait nommé pour examiner tels des *estimates* présentés à cette Chambre qui conviendront au dit Comité, *et pour suggérer la forme dans laquelle les estimates seront présentés pour examen*, et pour faire un rapport sur les économies, s'il y en a, *compatibles avec la politique (consistent with the policy) impliquée dans ces estimates* et pouvant être effectuées ». — La Chambre refusa de supprimer, comme certains le lui demandaient, les mots « *compatibles* avec la politique ». — Le gouvernement a aussi obtenu de la Chambre qu'elle n'insistât pas pour la nomination d'un expert chargé d'assister le Comité, et qu'elle se contentât du personnel ordinaire de la Chambre et des fonctionnaires de la Trésorerie. La situation de cet expert, a dit Mr. Chamberlain, serait intenable. Ce serait un « furet » dans les administrations [2]. — Le Comité, composé de 24 membres désignés par la Chambre, peut nommer des sous-commissions, entre lesquelles il distribue les affaires. Il a le pouvoir de faire des enquêtes, d'interroger les fonctionnaires publics, etc. Le quorum de la Commission est de 7 ; celui des sous-commissions est de 4.

Somme toute, en Angleterre, on reste encore hésitant sur la solution *définitive* à prendre.

II. — *Etats-Unis*

Aux *Etats-Unis* [3], il y a des Comités permanents qui étudient toutes les mesures financières. Avant la loi du 10 juin 1921 (V. *supra*, p. 70 et s.) ces Comités *préparaient* même les projets de dépenses. — Les principaux Comités sont à la Chambre le *Comité des Voies et Moyens* et le *Comité des crédits*. Ce ne sont d'ailleurs pas les seuls qui, jusqu'ici, s'occupent des crédits ; on en compte 15.

Au Sénat, les deux principaux Comités financiers — ce ne sont pas les seuls — sont le *Comité des finances* et le *Comité des crédits*.

Comment les Comités sont-ils nommés ?

Dès qu'une *Chambre des Représentants* est élue — ce qui arrive tous les deux ans, — elle se constitue, élit son bureau, adopte son règlement et désigne le Comité des Voies et Moyens. Les 21 membres du Comité des *Ways and Means* sont choisis : 14 par le parti qui a la majorité et

1. G. Jèze, *op. cit.*, *R. S. L. F.*, 1919, p. 453 ; — *Parl. Deb.*, vol. 112, p. 1278 et s.
2. *Parl. Deb.*, vol. 143, p. 2085 et s.
3. Voyez surtout *The need for a national budget*, Washington, 1912, p. 47 et s., le chapitre V, *Consideration of Estimates by the legislative branch* ; le *Message of the President of the U. S. transmitting... the budget for 1923 and the Report of the Director of the Bureau of the Budget*, Washington, 1921, p. 19 et s. ; *R. S. L. F.* 1922.

7 par le parti de la minorité. Le Comité des Voies et Moyens dresse ensuite la composition des autres Comités ; il donne naturellement, dans chacun, la majorité au parti dominant. La Chambre est ensuite appelée à confirmer cette désignation ; c'est d'ordinaire ce qu'elle fait sans modification [1]. — Les Comités ainsi nommés restent aux fonctions jusqu'à la fin du Congrès, c'est-à-dire pour deux sessions. Le Comité des Crédits (*Committee on Appropriations*) — le plus important — se divise en sous-commissions, chacune étant chargée de l'examen d'une partie des estimates ; la Commission plénière statue ensuite, sur le rapport de la sous-commission. Ce morcellement de l'examen préparatoire a des inconvénients très sérieux. Aucune Commission n'examine l'ensemble des dépenses. Toutefois, depuis 1922, grâce au bureau du budget, chacune peut voir le programme total (V. *supra*, p. 72).

Au Sénat, les Comités (Comité des finances, Comité des crédits) sont désignés, au début de chaque Congrès, c'est-à-dire tous les deux ans, par le Comité des Comités (*Committee on Committees*), après présentation par chaque parti Par conséquent, la majorité a la prépondérance numérique. Le Sénat est ensuite appelé à approuver les choix faits par le Comité des Comités ; en fait, il ratifie purement et simplement, ce qui fait que les désignations émanent en réalité du Comité des Comités. — La procédure d'examen préparatoire au Sénat est sensiblement la même qu'à la Chambre [2] : elle se caractérise donc par le morcellement.

Le morcellement de l'examen préparatoire des dépenses par un grand nombre de commissions est le gros inconvénient du système américain. Le mal était aggravé jusqu'en 1921 par l'habitude qu'avaient les différents chefs de service de s'adresser à ces Comités pour obtenir des crédits, *sans qu'il y eût unité d'action administrative*.

La proposition a été maintes fois faite au Congrès pour qu'il n'y ait, dans chacune des deux Chambres, qu'un seul Comité s'occupant des crédits, le *Committee on Appropriations*, avec des sous-commissions. La réforme budgétaire de la loi du 10 juin 1921 entraînera-t-elle cette réforme du règlement des Chambres ?

En tout cas, la loi du 10 juin 1921 a pris un certain nombre des mesures :

1° Elle interdit aux chefs de service de s'adresser aux Commissions du Congrès. C'est le Président des Etats-Unis et *lui seul* qui, désormais, demandera les crédits au Congrès. La section 206 est formelle : « Aucun *estimate*, aucune demande de crédits, aucune demande tendant à une augmentation de dotation pour un article déterminé compris dans un *estimate* ou dans une demande de crédit, aucune recommandation relativement à la façon de faire face aux besoins de ressources du gouvernement ne pourront être soumis au Congrès ou à un Comité du Congrès, quel qu'il soit, *par un fonctionnaire ou par un employé d'un département ou d'un établissement, quels qu'ils soient*, si ce n'est sur la demande de l'une ou l'autre des deux Chambres du Congrès » [3].

2° Le Bureau du budget, créé par la loi du 10 juin 1921, est constitué l'auxiliaire *technique* — et non *politique* — non seulement du Président

1. C'est le système en vigueur depuis 1911. Auparavant, c'était le speaker qui désignait les Comités.

2. Pour les détails de la procédure, voyez surtout *The need for a national budget*, *op. cit.*, 1912, p. 47 et suiv., tout le chapitre V, *Consideration of estimates by the legislative branch*.

3. *R. S L. F.*, 1921, p. 525. Voyez aussi le *Message of the President transmitting the budget for 1923 and the Report of the Director of the Bureau of the budget*, *op. cit.*, p. 21 et s.

des Etats-Unis, mais encore du Congrès[1]. Etant organisé sur des bases purement *techniques*, avec une mission purement *technique*, absolument indépendant, quant à son recrutement et à son fonctionnement, des partis politiques, le Bureau du budget est destiné à prêter son concours *technique* aux Commissions du Congrès. Or le Bureau du budget, d'après la loi de 1921, a pour mission essentielle de faire disparaître la *décentralisation* excessive (il serait plus exact de dire l'anarchie), qui était la caractéristique du système antérieur, d'assurer la *coordination* entre tous les services publics, coordination sans laquelle il n'y a que désordre et gaspillage. Aidées par le Bureau du budget, les Commissions du Congrès pourront se livrer à un examen sérieux, avec des renseignements précis et impartiaux : elles pourront avoir une vue d'ensemble que, jusqu'en 1921, elles n'avaient pas.

Le nouveau système américain du Bureau du budget, s'il réussit à échapper à l'emprise des politiciens, paraît être la meilleure solution actuellement pratiquée. Toutefois, ce système serait grandement amélioré si on le complétait par l'organisation d'une seule Commission des finances dans chaque Chambre.

Enfin, il ne faut pas oublier que, si la loi de 1921 a renforcé les pouvoirs financiers du Président des Etats-Unis, malgré tout, la prépondérance en cette matière reste toujours au Congrès (V. *supra*, p. 70 et s.).

III. — *Belgique*, *Italie*, *Prusse*.

I. — En *Belgique*[2], le travail préparatoire du budget a lieu comme pour les autres projets de loi. — Chacun des projets de budget est examiné, à la Chambre, par les six sections qui sont composées et renouvelées chaque mois par *tirage au sort*. Chaque section nomme son président. Après avoir étudié le budget qui lui est soumis, elle nomme un rapporteur à la majorité absolue. Les six rapporteurs se réunissent ensuite, sous la présidence du président de la Chambre ou de l'un des vice-présidents, en une *section centrale*, qui nomme à la majorité absolue un de ses membres pour faire le rapport *écrit* à la Chambre (Règl. art. 62 et s.).

Pour le *Sénat*, il y a des règles différentes. Il existe, au Sénat, autant de Commissions qu'il y a de départements ministériels. A l'ouverture de la session, on répartit les sénateurs entre les diverses commissions par vote secret au scrutin de liste (R. Sénat, art. 51). Chaque budget est, en principe, soumis à l'examen de la Commission compétente pour les affaires du département qu'il concerne. — Depuis 1907 (Règl. art. 55), les membres du Sénat peuvent assister et être entendus, mais sans voix délibérative, aux réunions des Commissions dont ils ne font point partie ». Cette règle n'existe pas à la Chambre.

Pour le cas où le budget serait présenté non pas en projets de lois distincts, comme c'est la pratique actuelle, mais en un projet de loi unique, les règlements des Chambres belges prévoient une procédure spéciale d'examen préparatoire (Règlement de la Chambre, art. 67, et règlement du Sénat, art. 51, § 3, 53, § 3 et suiv.).

1. *Message of the President of the U. S. transmitting the budget for 1923*, *op. cit.*, p. 20 et s.; *R. S. L. F.*, 1922.
2. Mathon, *Droit budgétaire belge*, *op. cit.*, p. 47 et s.

En fait, les sections et la section centrale n'abusent pas de leur pouvoir pour empiéter sur la mission des ministres.

II. — En *Italie*, il existe, *à la Chambre*, une commission (*Giunta generale del bilancio*) de 36 membres, nommée pour toute la session et chargée d'examiner le budget. — Pour la nomination de cette commission, chaque député désigne 24 noms. Sont déclarés élus les députés qui, au premier scrutin, obtiennent le plus grand nombre de voix, pourvu qu'ils réunissent le huitième des votants. Pour ceux qui n'ont pas réuni le huitième des votants, il est procédé au ballotage (Règl., art. 13). — La Commission se divise en sous-commissions dont chacune désigne son rapporteur. Des rapports *écrits* sont présentés à la Chambre par la Commission avant le mois de mars. Faute d'avoir présenté les rapports dans ce délai, la discussion s'ouvre sur les projets déposés par le gouvernement, et est soutenue par le président de la sous-commission compétente (art. 73, Règlement de la Chambre) [1].

Cette Commission devrait se cantonner dans l'étude du projet de budget. En fait, comme en France et pour les mêmes raisons, ses membres veulent jouer un grand rôle politique. Composée d'anciens ministres et de candidats ministres, la *Giunta* se pose souvent en rivale du gouvernement et cherche à imposer ses décisions à la Chambre. Aussi beaucoup la critiquent-ils très vivement [2].

III. — En *Prusse* et dans l'*Empire allemand* avant la Révolution de 1918, l'examen préparatoire ne portait que sur *certaines* parties du budget, les plus importantes et les plus délicates. Il était fait par la *Commission du budget*, composée des représentants des différents partis, d'après le principe de la *représentation proportionnelle*. — Le rapport de la Commission était *verbal* ; parfois, des membres de la Commission rédigeaient des rapports écrits.

III. — *France* [3].

En *France*, l'examen préparatoire du budget est aujourd'hui fait, dans chaque Chambre, par une seule Commission nommée chaque année dans l'Assemblée. Avant 1920, elle s'appelait *Commission du budget* pour la Chambre des députés, et *Commission des finances* pour le Sénat. Depuis 1920, dans les deux Chambres, elle porte le même nom : *Commission des finances* [4].

Les Assemblées actuelles ont renoncé au système des Comités permanents de la période révolutionnaire, rétablis un instant de 1848 à 1849, mais disparus de notre histoire avec la Législative de 1849.

Actuellement, la Commission des finances de la Chambre et la Com-

1. RACIOPPI e BRUNELLI, *Commento dello Statuto del regno*, 1909, I, p. 508 et s., III, p. 106.
2. Sur ce point, voyez RACIOPPI e BRUNELLI, *op. cit.*, III, p. 106, note 1.
3. JOSEPH-BARTHÉLEMY, Rapport du 23 janvier 1920, n° 228, Chambre des députés, *R. S. L. F.*, 1920, p. 150 et s. ; — BONNARD, *Les pouvoirs financiers de la Chambre des députés*, *R. S. L. F.*, 1921, p. 119 et s.
4. Par suite de la fusion de la Commission du budget et de la Commission de la législation fiscale de la Chambre des députés (1920).

mission des finances du Sénat présentent les caractères essentiels suivants :

1° *Il n'y a, dans chaque Chambre, qu'une seule et même Commission s'occupant des finances.*

C'est à elle que le budget et les lois financières (impôts) sont envoyées. Elle est aussi appelée à donner son avis financier pour toutes les lois ayant un côté *financier*, même accessoire.

Par exemple en 1921, à propos du nouveau régime des chemins de fer, à propos du rétablissement de l'ambassade du Vatican, la Commission des finances, dans chaque Chambre, a été appelée à donner son avis, le rapport principal étant fait par la Commission des travaux publics pour les chemins de fer, et par la Commission des affaires étrangères pour l'ambassade du Vatican.

Ce n'est pas sans contestation que l'unité de Commission a été maintenue à la Chambre des députés. Lors de l'introduction du projet d'impôt sur le revenu, la Chambre des députés (en 1907), avait créé, pour l'étudier, une Commission spéciale, distincte de la Commission du budget ; c'était la *Commission de la législation fiscale.* Une fois l'impôt sur le revenu voté en 1914 et en 1917, elle avait été maintenue à côté de la Commission du budget. Ce ne fut pas sans inconvénients. La Commission du budget et la Commission de la législation fiscale furent souvent en conflit sur leur compétence respective. On perdit beaucoup de temps à les concilier ; le plus souvent, la conciliation se faisait en les réunissant.

Le souvenir de ces difficultés a fait supprimer en 1920 la Commission de la législation fiscale.

En faveur du maintien, on a fait valoir que la Commission du budget était hors d'étudier les problèmes infiniment complexes qui se rattachent au régime des impôts. Elle a beaucoup à faire avec les dépenses ; il ne faut pas l'accabler avec les recettes. Par exemple, la Commission de la législation fiscale a consacré trente séances à examiner le problème du monopole de l'alcool. Comment la Commission du budget aurait-elle trouvé le temps de procéder à une étude aussi approfondie ?

Mais la Chambre, sur le rapport de la Commission du règlement [1], a décidé, en 1920, la fusion de la Commission du budget et de la Commission de la législation fiscale. « Il est contraire à une saine logique et aux intérêts des contribuables de séparer l'examen des recettes de celui des dépenses. Ceux qui ne seraient appelés qu'à examiner les dépenses auraient une tendance évidente à voir grand ; au contraire, s'ils sont obligés de créer des recettes correspondant aux dépenses nouvelles qu'ils décident, ils seront naturellement appelés à réfléchir ». D'autre part, « il reste bien entendu que lorsque se posera devant la Chambre une grosse question, comme celle du régime des boissons ou du monopole de l'alcool, la Commission des finances en sera déchargée pour la confier à une Commission spéciale » [2]. C'est d'ailleurs ce qui existe déjà pour les douanes et pour les comptes publics.

Malgré la règle de l'unité de Commission pour l'examen préparatoire

1. Voyez le rapport de M. JOSEPH-BARTHÉLEMY, 23 janvier 1920, Chambre, n° 228, *R. S. L. F.*, 1920, p. 152 et 153.
2. JOSEPH-BARTHÉLEMY, *op. et loc. cit.*

des mesures financières, il existe une *Commission des douanes* et une *Commission des comptes définitifs*.

2° *La Commission est temporaire.*

La Commission des finances est nommée au début de chaque session ordinaire

Avant 1920, la Chambre des députés désignait sa commission au moment où le budget était présenté. On avait même discuté la question de savoir si la Chambre pouvait nommer sa Commission du budget avant le dépôt du budget [1]. — Le Sénat n'attendait pas, pour nommer sa Commission des finances, le dépôt du budget sur son bureau. Etant donné l'époque tardive à laquelle le budget est envoyé au Sénat, la Commission n'aurait pas eu le temps de l'examiner sérieusement. En conséquence, la Commission des finances du Sénat était nommée à la même époque que la Commission du budget de la Chambre des députés. Officieusement, elle suivait les travaux de la Chambre et se trouvait avoir à peu près terminé son travail lorsque les députés émettaient le vote final. C'est ce qu'elle fait encore aujourd'hui.

Les pouvoirs d'une Commission des finances n'expiraient pas au moment où une nouvelle Commission était nommée ; la règle était qu'une même Commission était appelée à connaître toutes les opérations financières d'un même exercice. Il suit de là que les projets de crédits additionnels étaient envoyés à la Commission sur le rapport de laquelle le dernier budget avait été voté, et non à celle chargée de préparer le budget du futur exercice. Toutefois, comme pour la Chambre des députés qui est renouvelée intégralement, il n'y avait pas, au commencement d'une législature, de Commission du budget, elle en nommait une pour examiner le premier projet de crédits qui lui était présenté.

Depuis 1920, il n'en est plus ainsi : « Lors du renouvellement annuel, les nouvelles Commissions seront saisies de *plein droit* de tous les travaux dont étaient chargées les Commissions qu'elles sont appelées à remplacer » (art. 11, Règlement de la Chambre des députés).

La Chambre a repoussé la proposition d'une Commission permanente [2].

Au Sénat, la Commission des finances est désignée au début de chaque année.

3° *La Commission est désignée par l'Assemblée elle-même, suivant un système de représentation proportionnelle.*

L'élection des commissaires n'avait pas lieu dans les deux Chambres de la même manière. Jusqu'en 1910, l'élection avait lieu, dans les deux Chambres, d'après un système spécial, qui était une combinaison du scrutin de liste et du scrutin uninominal. A l'ouverture de chaque session ordinaire ou extraordinaire, les députés ou sénateurs sont répartis par voie de tirage au sort, en séance publique, en bureaux. Chacun de ces bureaux élisait, au scrutin de liste, trois commissaires, ce qui donnait

1. Chambre, 2e séance du 29 mars 1912, *J. O. Débats*, p. 1033, *R. S. L. F.*, 1922, p. 262 et s. A mon avis, l'affirmative n'est pas douteuse.

2. Rapport de M. J. Barthélemy, *op. cit.*, *R. S. L. F.*, 1920, p. 154 : « La possibilité juridique du renouvellement annuel avec la réélection de fait combinera les avantages de la tradition et du renouvellement du contrôle et de la permanence. La stabilité s'établira par la réelection, par la continuation de la confiance ; elle vaudra mieux ainsi qu'assise mécaniquement sur les dispositions aveugles d'un règlement rigide ».

pour la Commission du budget de la Chambre 33 membres, et pour la Commission des finances du Sénat vingt-sept commissaires.

Le grave inconvénient de ce mode de recrutement est que l'opposition n'avait pas sa place dans la Commission. Par contre, les commissaires étaient assez nombreux pour que tous les financiers véritablement compétents, *pourvu qu'ils appartinssent à la majorité*, entrassent dans la Commission ; pourtant, il arrivait que le hasard réunissait, dans un même bureau, des hommes de grande réputation financière en plus grand nombre que celui des commissaires à élire par le bureau.

Le 1er juillet 1910, la Chambre des députés modifia son règlement, art. 11 *ter* [1]. Elle décida d'élire sa Commission du budget, d'*après le système de la représentation proportionnelle.* C'est le système qui, après tâtonnements [2], a fini par être maintenu.

La Commission des finances de la Chambre se compose de 44 membres. Cinq jours avant la date fixée pour la nomination de la commission, les bureaux des groupes politiques, après s'être concertés, remettent au président de la Chambre, la liste des candidats qu'ils ont établie *conformément à une règle de proportionnalité.* Cette liste est immédiatement insérée à la suite du compte rendu *in extenso* des séances. Toute liste de candidats ainsi déposée est considérée comme ayant reçu la ratification de la Chambre, si, avant le jour fixé pour la nomination, 50 députés ne s'y sont pas opposés par une déclaration écrite remise au président de la Chambre. Dans le cas d'opposition, la Chambre procède à un vote par scrutin de liste. Il est prononcé par la même procédure aux vacances qui viennent à se produire (art. 11 *ter* du Règlement de la Chambre des députés).

Le Sénat, sollicité d'adopter la même procédure, avait d'abord refusé. Il a fini par l'adopter en 1921. C'est par ce procédé que sont aujourd'hui élus les 36 membres de la Commission sénatoriale des finances.

La Commission choisit elle-même son propre bureau, c'est-à-dire son président, son vice-président, ses secrétaires. — Elle désigne des rapporteurs spéciaux en vue de présenter *par écrit* et de défendre devant l'Assemblée, pour chaque département ministériel ou service, les conclusions de la Commission ; elle nomme, en outre, un rapporteur général [3] chargé d'établir *par écrit* la situation générale financière et de soutenir la discussion du budget. — En fait, ces rapports, presque toujours considérables (des *centaines de pages*), contiennent parfois des renseignements précieux ; ils sont ordinairement médiocres et les renseignements qu'ils contiennent sont suspects : le plus souvent, ils sont fournis par l'administration elle-même ou par des agents publics

1. *R. S. L. F.*, 1910, p. 579 et s.
2. Laferrière, *R. S. L. F.*, 1911, p. 378 et s.
3. En 1920, la Chambre, par suite de rivalités personnelles, en a désigné 3 : un rapporteur général et deux rapporteurs généraux adjoints. En 1921, à la suite de la démission du rapporteur général, les deux rapporteurs généraux adjoints sont devenus rapporteurs généraux, l'un pour le budget général, l'autre pour le budget spécial des dépenses recouvrables (V. *supra*, p. 202).

subalternes pris par les rapporteurs comme secrétaires particuliers (V. *infra*, p. 230 et 231).

4° La Commission n'a qu'une mission d'étude préparatoire des propositions du gouvernement; *elle n'a pas de pouvoir de décision.*

D'une part, elle n'a pas à se substituer au Gouvernement. D'autre part, elle n'a point à se substituer à l'Assemblée qui l'a nommée.

En fait, cette ligne de conduite n'est pas observée. La Commission des finances de la Chambre et ses rapporteurs généraux ou spéciaux tendent à se substituer au Gouvernement. Ils se comportent comme des héritiers présomptifs des ministres au pouvoir. De fait, c'est souvent le président de la Commission des finances ou le rapporteur général qui est choisi comme ministre des finances. — La Commission n'hésite donc pas à critiquer très violemment la politique du gouvernement. Il lui est arrivé de renvoyer en bloc le projet de budget au gouvernement. Elle en a menacé le président du conseil des ministres le 18 octobre 1921 [1]. Au début de janvier 1922, elle a adressé au Président du Conseil, ministre des affaires étrangères, en train de négocier à Cannes avec les Puissances alliées, un télégramme impérieux, qui n'a pas été étranger à la démission de M. Briand (12 janvier 1922). — Les préoccupations d'ambition personnelle influent sur l'attitude hargneuse qu'affectent parfois le président et les rapporteurs vis-à-vis du gouvernement.

Les inconvénients de cette pratique sont éclatants : c'est l'anarchie. Ce qui est curieux, c'est que le président et les rapporteurs parlent toujours au nom de la Commission ; mais, en fait, la Commission est menée par le président et les rapporteurs généraux. L'absentéisme est la règle de la commission des finances comme des autres commissions [2]. Il y a très peu d'assidus. Aussi, le président et le rapporteur général prennent-ils souvent des décisions sans consulter les autres membres de la Commission. C'est la règle, en temps de crise, pour les engagements des dépenses sans crédits (v. *supra*, p. 154). C'est le cas fréquent dans la vie courante.

1. Voyez le rapport général de M. Bokanowski, 12 juillet 1921, n° 3160, p. 74 (Ce rapport est de novembre 1921 ; il est, suivant la coutume, antidaté, de façon à faire croire au public que la Commission des finances travaille très vite et que les retards ne proviennent pas de son fait) : Lettre du président de la Commission des finances au Président du Conseil, en date du 18 octobre 1921 : « La Commission des finances, appelée par son rapporteur général à régler l'équilibre du budget de 1922, a estimé à l'unanimité que les nouvelles propositions de réductions apportées, sur sa demande, par le gouvernement, étaient tout à fait insuffisantes. Elle déclare qu'un effort beaucoup plus sérieux de compression doit être accompli d'extrême urgence, et que, pour cette tâche, la Commission ne peut pas se substituer au pouvoir exécutif. Avant de saisir la Chambre *conformément aux précédents*, la Commission vous prie de lui adresser, *pour vendredi*, des propositions nouvelles d'économies permettant d'assurer l'équilibre en tenant compte des difficultés actuelles de la situation financière et économique ».

2. Rapport Joseph-Barthélemy, 23 janvier 1920, Chambre, n° 228, *R. S. L. F.*, 1920, p. 154.

Voici comment les choses se passent [1].

Chaque rapporteur spécial, désireux de faire œuvre personnelle, ne se borne pas à soumettre à la commission les observations que lui suggère l'examen de la partie du budget qui lui a été confiée. Il rédige un gros volume, non point seulement sur les crédits demandés, mais sur le service public dans son ensemble, sur ses origines historiques, sur son développement, sur ses besoins, sur l'orientation qu'il conviendrait de lui donner, etc. La lecture attentive de si longs rapports particuliers est presque impossible pour les autres membres de la commission, pour le rapporteur général et le président de la commission. Dès lors, pratiquement, on peut supposer que la commission plénière ne décide pas toujours elle-même et laisse les rapporteurs spéciaux présenter, comme émanant de la commission, des *opinions purement personnelles*. Chaque rapporteur spécial n'a donc pas seulement l'initiative, il prend encore souvent la décision. Si le ministre intéressé n'accepte pas la critique du rapporteur, il lui faut en appeler à la commission tout entière. — Parfois, l'illusion n'est même pas possible. Le rapport particulier est distribué aux membres de la Chambre quelques instants avant le débat public. — Enfin, trop souvent les décisions de la commission plénière sont prises en présence de quelques commissaires ; l'assiduité à des séances trop longues et trop répétées est difficilement conciliable avec les autres exigences de la vie parlementaire. Le règlement de la Chambre des députés exige bien la présence, à la commission, de 17 membres au moins ; mais cette disposition n'est pas observée, et il faut bien reconnaître que son application rigoureuse n'est guère possible. La publication au *Journal officiel* des noms des membres présents aux séances de la commission est une sanction qui a été édictée mais qui ne semble n'avoir pas eu d'effet. En conséquence, les travaux de la commission plénière sont extrêmement décousus. Ce ne sont pas toujours les mêmes commissaires qui assistent aux séances successives. Il faut, dès lors, passer une partie du temps à rappeler ce qui s'est fait aux séances précédentes auxquelles n'assistaient pas un certain nombre de membres. D'où des retards, de la confusion. — Dans ces conditions, le rapport spécial n'a d'autre prestige que celui de son auteur ; et non seulement il n'accélère pas la discussion publique, mais encore, par les controverses et les récriminations que parfois il suscite, les débats traînent inutilement en longueur.

Tout ceci est vrai de la Commission des finances du Sénat, mais dans une mesure moindre, à raison de la prérogative financière de la

1. G. Jèze, Rapport général présenté le 9 mars 1914, au nom de la Commission extraparlementaire chargée d'étudier les mesures propres à assurer le vote du budget à sa date normale. *J. O.*, 27 novembre 1917, Annexes, p. 279 et suivantes, et surtout p. 284 § 3.

Chambre des députés (V. *supra*, p. 240) et aussi de la réserve plus grande des sénateurs.

Cette situation de fait très ancienne a suscité des critiques et des propositions de réforme.

En 1885, Léon Say, qui, comme ministre des finances, avait eu à se plaindre de la Commission du budget de la Chambre des députés, déclarait : « La Commission du budget veut se mettre à la place de l'administration et préparer le budget elle-même, au lieu de se contenter de le recevoir tout préparé pour le contrôle ».

« La Commission (du budget), écrivait à nouveau en 1896 Léon Say, ne se soucie guère de la préparation ministérielle et se croit chargée de préparer le budget comme si elle était le ministre et comme si les rapporteurs qui composent son *Cabinet* devaient s'asseoir, chacun pour faire un intérim pendant le temps de la session, sur les fauteuils appartenant aux ministres réels. Le ministère occulte, quoique fort visible, formé au sein de la Commission, prépare donc à nouveau le budget, en se servant ou en ne se servant pas de la préparation administrative, faite sous la direction des ministres nominaux. La Commission se croit un gouvernement et les rapporteurs sont ses ministres. Il n'est que trop vrai de dire que, s'il y a, en France, une préparation du budget, cette préparation est sortie des attributions des ministres et qu'elle est devenue l'attribution essentielle des Commissions du budget du Parlement. — C'est un mal qui sera sans remède, tant que l'esprit des représentants de la nation ne sera pas guéri de cette maladie qui leur fait confondre toujours, dans toutes les affaires publiques, le contrôle et l'action » [1].

« La Commission du budget refait, après les bureaux et le ministre, le travail qui avait été entrepris au cours de l'automne et qui avait abouti au mois de janvier. Le printemps et l'été sont employés par les membres de la Commission du budget à écrire des livres, à enfanter des traités sur le fonctionnement rationnel de chaque ministère, à les faire imprimer et à étaler en tête de ces documents le nom du ministre réel, c'est-à-dire du rapporteur qui a pris la place du ministre resté simplement ministre apparent ; le ministre apparent est devenu l'inférieur du ministre réel, puisque le ministre apparent n'a été nommé que par le chef de l'Etat, tandis que le ministre réel a été nommé par les Représentants de la Nation ». D'après Léon Say, il faudrait « supprimer les traités de finance imprimés, distribués au bout de plusieurs mois avec la signature des rapporteurs ». Il faudrait faire « rentrer dans le néant tous les minuscules candidats aux portefeuilles, qui s'avancent petit à petit tous les ans et prennent leur *tour de bête,* pour employer l'expression consacrée quand on compare l'avancement à l'ancienneté à l'avancement au choix. Les ministres au petit pied et au grand air, ne pourraient plus rechercher des premiers prix ou des accessits de rapport [2] ».

Le remède, d'après certains, serait de supprimer les commissions des finances et d'appliquer le système anglais de la Commission de la Chambre entière (proposition Chantegrel, Sénat, 1899). C'est la solution qui fut préconisée par Stourm et Paul Leroy-Beaulieu. Ce serait, comme nous l'avons vu, une très mauvaise solution (*supra*, p. 252).

Pour d'autres, il conviendrait de recourir à une pratique employée autrefois, abandonnée depuis quelques années, à savoir la subdivision de la commission en sous-commissions, comme en *Italie* (v. *supra*,

1. Léon Say, *Les Finances*, 1896 (*La Vie nationale*), p. 24 et 25.
2. *Op. cit.*, p. 26 et 27.

p. 258). Il n'est pas possible, dit-on [1], que la commission plénière du budget examine tous les détails des propositions de dépenses de chacun des ministères. Au lieu de s'en remettre à peu près discrétionnairement à un rapporteur spécial, il y aurait avantage à répartir la besogne entre *plusieurs* sous-commissions s'occupant exclusivement de quelques ministères analogues (guerre et marine, travaux publics, agriculture, commerce, travail, affaires étrangères, colonies, etc.). Il serait plus facile de réunir les sous-commissions ; la commission plénière, n'ayant plus à statuer que sur des questions de première importance, serait sans doute plus souvent en nombre. Le travail y gagnerait en efficacité, en autorité et aussi en rapidité.

Il ne faut pas se faire illusion sur l'efficacité de ces mesures proposées. L'*Italie* connaît ce mécanisme ; il n'y a guère réussi. — La réforme capitale serait que les commissions des finances se renferment strictement dans leurs attributions d'examen préparatoire et n'usurpent pas sur les attributions du Gouvernement et des Chambres. Les membres des commissions des finances ne devraient pas se considérer comme les rivaux et héritiers du ministre des finances en fonctions et ne pas jouer le rôle de naufrageurs du ministère. Mais quel est le texte de loi ou de règlement capable de modifier la nature humaine ?

Il faut, ici comme toujours, se résigner à certains inconvénients, même très graves, si les avantages l'emportent. Or, à mon avis, malgré tout, les avantages de l'examen préparatoire par une commission des finances sont supérieurs aux inconvénients. Néanmoins, on comprend que les hommes d'Etat britanniques, en présence des résultats de la France et de l'Italie, hésitent à instituer une commission des finances du type français ou italien (v. *supra*, p. 254 et s.).

5° *La Commission des finances est investie, de plus en plus, d'une mission de contrôle financier en cours d'exécution.*

On a beaucoup discuté, en France, sur le point de savoir si des Commissions des Chambres devaient surveiller l'exécution du budget [2]. Pendant longtemps, on a résolu la question par la négative. Aujourd'hui, cette conception aurait peut-être plus de chances d'être adoptée de *manière générale,* après les irrégularités scandaleuses signalées aux Chambres [3]. En 1921, le Sénat [4], où le contrôle parlementaire d'exécu-

1. Rapport de M. Charles Laurent, ancien premier président de la Cour des comptes, cité dans le Rapport général du prof. G. Jèze, au nom de la Commission extraparlementaire de 1914, *op. cit.*, *J. O.*, 27 novembre 1917, annexe, p. 285.
2. A propos du contrôle de l'exécution du budget, cette question sera reprise et examinée en détail.
3. Voyez les rapports de M. Bokanoswky, à la Chambre, le 22 novembre 1921, n° 3381 ; de M. Chéron au Sénat, 30 novembre 1921 (*J. O.*, Sénat, *Débats*, p. 2000), la proposition de loi de M. Louis Marin, Chambre, 28 novembre 1921, n° 419 adoptée par la Chambre le 28 décembre 1921. Cpr. Jèze, *Les crédits additionnels* dans l'*Action nationale*, 25 décembre 1921 ; — A. Bosc, *Les crédits additionnels*, *R. S. L. F.*, 1921, p. 610 et s. ; 1922.
4. Sénat, 1re séance du 26 décembre 1921, *Débats*, p. 2236.

tion rencontrait jusqu'ici les plus vives résistances, l'a préconisé (V. *infra*, p. 267) [1].

Les lois les plus récentes attribuent aux Commissions des finances des pouvoirs *spéciaux* de contrôle en cours d'exécution du budget. Le motif invoqué est que le contrôle incessant de ces Commissions semble le moyen le plus efficace pour contraindre les ministres à respecter la règle de la spécialité budgétaire et à se renfermer dans les crédits alloués par le Parlement.

Voici les principaux cas de contrôle spécial de l'exécution du budget :

1° *Dispositions générales*. — *a*) La loi du 31 mars 1917, art. 12, prescrit la communication aux Commissions financières des Chambres des rapports des contrôleurs des dépenses engagées et du corps du contrôle sur l'exécution du budget de chaque ministère, spécifiés à l'art. 151 de la loi du 13 juillet 1911.

b) La loi du 30 juin 1917 art. 7 dispose [2] : « Les rapporteurs des commissions des finances des deux Chambres sont chargés de *suivre et de contrôler d'une façon permanente* l'emploi des crédits inscrits aux budgets des *divers départements ministériels*. Devront être fournis à ces rapporteurs tous les renseignements d'ordre budgétaire de nature à faciliter leur mission. De plus, un état des travaux en cours et de la situation des crédits leur sera communiqué le 1er octobre de chaque année ». — En fait, cette disposition n'est pas observée par l'administration qui a toujours manifesté la plus vive répugnance au contrôle parlementaire. Bien plus, le dernier alinéa, relatif à la communication de l'état des travaux en cours et de la situation des crédits a été abrogé par l'art. 11 de la loi du 29 juin 1920.

c) Une résolution votée par le Sénat en 1921 a rappelé et complété ces textes en décidant que les *rapports d'ensemble* des contrôleurs, leur *avis* sur les projets de budget et les projets de crédits supplémentaires, enfin la *situation des crédits* des chapitres et les *tableaux des suppléments de crédits*, que l'état des engagements de dépenses peut rendre nécessaires, devront être communiqués aux Commissions financières. — Le Gouvernement a pris l'engagement de les communiquer [3]. — Il serait bien étonnant que cet engagement fût tenu.

2° *Dispositions spéciales*. — *a*) *Dépenses de matériel du ministère de la guerre*. La loi du 17 avril 1906 (art. 43) donne aux Commissions des finances de la Chambre des députés et du Sénat le droit de délé-

1. Voyez le rapport de M. Chéron, du 16 décembre 1921, Sénat, n° 796, p. 99 et 100.
2. Mesure votée sur la proposition de M. Caillaux, député, ancien ministre des finances. En expliquant à la Chambre les raisons de cette disposition, M. A. Grodet, rapporteur du budget des finances, constatait « les difficultés que nous rencontrons pour obtenir les renseignements et des éclaircissements qui nous sont indispensables quand nous voulons, nous, les rapporteurs de la commission du budget, exercer avec conscience notre mandat de contrôleur ». Chambre, 30 juin 1917. *J. O.*, *Débats*, p. 1663 (*R. S. L. F.*, 1917, p. 446 et s.).
3. Rapport Chéron, 16 décembre 1921, Sénat, n° 796, p. 100.

guer, chacune, deux de leurs membres pour *vérifier*, *sur pièces et sur place, l'état du matériel et des approvisionnements de la guerre et de la marine.*

b) *Dépenses extraordinaires de Défense nationale.* La loi du 15 juillet 1914, en autorisant l'engagement de dépenses extraordinaires destinées à pourvoir aux besoins de la Défense nationale, avait chargé des sous-commissions, *nommées par les Commissions des finances de la Chambre et du Sénat*, de suivre et de contrôler, *d'une manière permanente*, *l'emploi des crédits* affectés à la Défense nationale.

c) *Matériel du ministère de la marine.* Il existait un système de *crédits-matières* (V. *supra*, p. 131), dont le Gouvernement a obtenu la suppression [1], à raison de sa complication et de son inefficacité (V. *supra*, p. 131). On a fait valoir qu'un contrôle plus énergique résulte de vérifications effectuées en vertu de la loi du 17 avril 1906 (art. 43) (V. *supra*, p. 132), par les Commissions des finances des deux Chambres. La suppression du système des crédits matières de la marine a été prononcée par la loi du 31 décembre 1921.

On a proposé que les résultats de la comptabilité des dépenses engagées de *chaque* ministère soient remis, *mois par mois*, au ministre des finances et aux *Commissions des finances* des deux Chambres. Cette communication serait accompagnée de toutes justifications des écarts constatés entre le montant des crédits budgétaires et celui des engagements de dépenses [2].

b) Certains ont même préconisé l'attribution, aux Commissions financières des pouvoirs d'enquête [3].

En fait, tous ces pouvoirs, si redoutables sur le papier, sont sans grande efficacité. Il dépend des administrations de les rendre inefficaces en ne communiquant pas les pièces, malgré les prescriptions de la loi. Et d'autre part, il n'est pas du tout certain que les Commissions financières manifestent une grande énergie à les exiger.

« La Chambre, écrivait le 28 novembre 1921, M. Louis Marin [4], ancien rapporteur général de la Commission du budget, a dû constater, pour le contrôle parlementaire comme pour le contrôle administratif, une carence complète ; elle peut constater que les Commissions spéciales nommées pour suivre les crédits militaires, n'avaient pas rempli leur rôle ».

1. Projet de budget pour 1922, Exposé des motifs, 8 juillet 1921, *R. S. L. F.*, 1921, p. 617.
2. Proposition Louis Marin, 28 novembre 1921, Chambre, n° 3416, votée par la Chambre le 28 décembre 1921. Voyez A. Bosc, dans *R. S. L. F.* 1922.
3. Chambre, M. Grodet, séance du 30 juin 1917, *J. O.*, *Débats*, p. 1663. *R. S. L. F.*, 1917, p. 446 et s.
4. Exposé des motifs du 28 novembre 1921, Chambre n° 3419. Voyez G. Jèze, *Les crédits additionnels*, *Action nationale* du 25 décembre 1921, p. 296 et s.

SECTION II

Examen du budget par l'Assemblée.

§ 1. — Exposé théorique.

I. — *En général*, c'est seulement lorsque la Commission a terminé son travail, que doit commencer l'examen du budget par l'Assemblée. Le plus sage est que la délibération débute par une discussion générale sur la *situation financière* et sur la *politique financière*, dépenses et recettes. On passera ensuite à l'examen des chapitres du budget et des articles de la loi de finances. Lorsque tous les chapitres et articles auront été votés, il interviendra un vote sur l'ensemble.

II. — Le vote doit-il être public ou secret? En d'autres termes, doit-on connaître les noms des votants ? Certains estiment que le vote devrait être *toujours secret* en matière *financière* : ce serait permettre à beaucoup de représentants de rejeter des crédits qu'ils jugent injustifiés, mais qu'ils n'osent écarter par crainte de l'impopularité que des concurrents peu scrupuleux ne manqueraient pas d'exploiter au cours de la prochaine campagne électorale [1].

Le prof. Joseph-Barthélemy écrit en ce sens : « Contre tout projet de réforme ou de compression des dépenses se dresse l'insurrection des intérêts particuliers. Or les intérêts particuliers, seuls, sont représentés ; l'intérêt général ne l'est pas.... Le public est sans organe.... L'intérêt particulier est agressif, l'intérêt général est atone. L'intérêt particulier est bruyant, l'intérêt général est muet. L'intérêt particulier attaque, l'intérêt général ne se défend même pas. — Le député a mille tentations de sacrifier l'intérêt général aux intérêts particuliers. Qu'il les surmonte ! Sans doute.... quelques députés le font. Pas tous... Il faut de l'héroïsme et du plus rare, de l'héroïsme civil... L'homme public redoute l'impopularité. C'est un fait. C'est un fait auquel il faut adapter les institutions. Le vote secret est l'expression de la conscience du député ; le vote public est le reflet de ses préoccupations électorales. Qu'il y ait une différence entre les votes émis au scrutin public et les résultats que donnerait la votation secrète, il n'est pas beaucoup de parlementaires expérimentés pour le nier... Certains ont souligné le nombre exceptionnel de députés qui se laissent aller à rectifier leur vote... — Ainsi le Trésor est mis au pillage par la seule vertu du vote public... Si vous tenez à suivre philosophiquement des principes abstraits, restez fidèles à la publicité du vote. Mais supprimez-la, tout au moins pour un certain temps et dans certains domaines, si vous souhaitez sincèrement les réformes de salut public, si vous voulez les compressions de dépenses et les économies ».

Dans une libre démocratie, on ne peut pas, dit-on en sens contraire, inscrire la règle du vote secret. Chaque député doit avoir le courage de

1. M. JOSEPH-BARTHÉLEMY, article paru dans le *Journal* du 15 octobre 1921 ; Voyez aussi discours de M. MASSABUAU, Sénat, 28 décembre 1921, *J. O.*, *Débats*, p. 2236.

ses opinions. — Au surplus, il n'y aurait sans doute pas de majorité pour adopter le vote secret en matière financière.

III. — Convient-il de limiter la *durée* de la discussion du budget, soit en fixant par avance le nombre des séances qui lui seront consacrées, soit par la réglementation de la durée des discours, etc. ?

C'est un des problèmes les plus difficiles.

Toute limitation de la liberté de la tribune est dangereuse : c'est un précédent détestable. Il y a atteinte à un droit *personnel* de chaque député. De plus la limitation aboutit fatalement à enlever à la discussion du budget son caractère *financier* et à en faire un débat purement *politique*, comme en Angleterre (v. *supra*, p. 252).

Par contre, l'absence de limitation peut entraîner des retards préjudiciables à la bonne gestion des finances et aussi à l'accomplissement régulier des autres fonctions du Parlement.

La meilleure solution serait celle de la liberté, mais avec des partis politiques assez disciplinés pour n'envoyer à la tribune que ceux qui ont quelque chose d'intéressant à dire. C'est du côté de la discipline des partis que la solution doit être cherchée. C'est dire qu'il y a là un vœu platonique pour beaucoup de pays.

§ 2. — La pratique.

Dans tous les pays qui ont un Parlement, — et c'est le cas de tous les Etats civilisés, — on se plaint de la lenteur du vote du budget, du faible courage des députés, de l'intempérance oratoire des membres des Chambres.

C'est surtout la lenteur de la discussion et l'intempérance oratoire qui ont provoqué des satires violentes et des réglementations précises.

On peut distinguer trois grands systèmes principaux :

1° Le système *français* de la liberté presque absolue de la parole : la conséquence est la très grande lenteur de la discussion budgétaire.

2° Le système anglais de la *clôture générale* à date fixe, dit de la *guillotine*, et de la *clôture par compartiments*. A l'avance, la Chambre décide, sur la proposition du gouvernement, que tant de séances seront consacrées à la discussion générale, tant de séances à la discussion de tel ou tel budget de dépenses, etc., et qu'à telle date le budget, la loi de finances devront être votés. Le dernier jour venu, à l'heure fixée, le Speaker arrête les orateurs et met aux voix chaque chapitre, chaque article. On vote, on ne parle plus.

3° La méthode *américaine*, suivie à la Chambre des représentants, de la *limitation générale* de la discussion et de la *limitation indivi-*

duelle de la durée des discours : la discussion est limitée et chaque orateur ne dispose que de quelques minutes.

Examinons de plus près le fonctionnement pratique de ces trois grands systèmes.

I. — *Le système français*[1].

I. — En *France*, les Chambres ne commencent la discussion qu'après avoir été saisies des rapports de leur Commission de finances. La procédure est la suivante : discussion générale, examen des chapitres du budget des dépenses et des articles de la loi de finances, vote sur l'ensemble.

Il arrive parfois que la Chambre des députés ne procède pas à une discussion générale, afin d'aller plus vite. C'est, à mon avis, une faute capitale ; on méconnaît que le rôle essentiel du budget est d'être un programme politique et financier.

Léon Say estimait que la discussion générale est la seule nécessaire et qu'une fois les grandes lignes admises, la majorité n'a pas à s'attarder à la discussion des détails. C'est une exagération en sens contraire.

« Il n'y a, en réalité, disait-il, que l'idée même du budget, son principe et son objet d'une part, et d'autre part la méthode d'exécution à employer pour réaliser les combinaisons financières, qui devraient faire l'objet d'une discussion immédiate devant toute la Chambre après l'exposé du ministre. Les députés, quand ils sollicitent des électeurs le mandat de représentant, doivent posséder une éducation politique suffisante pour pouvoir émettre immédiatement leur opinion sur les grandes lignes d'un budget, sans qu'il soit nécessaire de pâlir pendant des mois sur des documents administratifs et sur les épreuves typographiques de leurs in quarto. S'ils ne sont pas capables d'avoir une opinion et de la développer sur l'heure, il leur faut entrer à l'Ecole des sciences politiques au lieu d'entrer au Parlement. Ils se sont trompés de porte. — *Quand un ministre a obtenu un vote approbatif des principes de son budget*, il doit rester au pouvoir pour diriger ce qu'on peut appeler sa majorité, et *cette majorité n'a pas à s'attarder à des détails qu'il faut laisser au ministre le soin de régler puisqu'il a la confiance du Parlement.* Si on ne réforme pas les vieilles formules et les vieilles méthodes, si on continue à discuter les budgets toujours trop tard, *on se traînera de mois en mois dans des difficultés au milieu desquelles le Parlement perdra nécessairement, de plus en plus, la notion même du budget*. Les finances du pays seront livrées au hasard et le hasard est de nature à ne jamais fonder l'équilibre pas plus qu'à consolider le crédit »[2].

II. — Il n'y a, en France, qu'*une seule lecture* dans chacune des deux Chambres.

III. — Le vote est *public* et non *secret*. Le *vote public* a des adver-

1. Jèze, *Rapport général* au nom de la Commission extraparlementaire de 1914, *J. O.*, 27 novembre 1917, Annexe, p. 286 ; — Jèze, *Les retards dans le vote du budget et les remèdes proposés* dans la *Revue de Sc. et de lég. fin.* 1911, p. 72 et s. Voyez en particulier la proposition Abel Ferry., 20 février 1911, p. 80 et s. et le rapport favorable de M. Métin (23 mars 1911, n° 854)

2. Léon Say, *Les Finances*, 1896, *op. cit.*, p. 27 et 28.

saires. On a proposé de lui substituer le vote *secret* [1] ; cette proposition ne paraît avoir aucune chance d'être adoptée.

IV. — Jusqu'en 1911 il n'y avait même pas de limitation de la durée de la discussion, ni des discours. Aussi, malgré la simplification de la procédure, la discussion du budget, était-elle et est-elle encore d'ordinaire extrêmement longue en *France*.

On a proposé divers moyens pour l'abréger : limitation de la durée de parole (propositions Beauquier, Baudin, 1905) ; longue discussion pour le budget de la première année de la législature, et discussion abrégée pour les budgets des trois autres années (proposition Sembat, 1911), etc.

La *clôture* existe dans le règlement des Chambres ; mais elle n'est pas appliquée sévèrement. Le président de la Chambre n'a pas assez de force pour l'appliquer. La Chambre a tellement souffert des présidents à poigne nommés sous les régimes politiques autoritaires, qu'elle a horreur de toute pression, même exercée par un président élu par elle chaque année. — La Chambre des députés répugne aussi à la clôture par esprit de courtoisie. — Aussi la clôture n'est-elle prononcée que très exceptionnellement, pour empêcher l'obstruction [2]. — Il faudrait un procédé *automatique* ne nécessitant l'intervention ni du président, ni de la Chambre.

On a aussi proposé de n'admettre à parler que les *députés délégués* à cet effet *par leur groupe* [3]. — On fait observer que le nombre des députés qui prennent la parole est inimaginable. — En 1911, pour le seul budget de l'agriculture, il y eut 200 députés inscrits pour parler. Pour la seule discussion générale du budget de la marine, il y en eut 152. — Sur le budget de 1913, il fut prononcé, à la Chambre, 273 discours de *discussion générale*, occupant 1.695 colonnes du *Journal officiel*. Sur les chapitres ou articles, il y eut 612 discours ou interventions de quelque importance *ne concluant pas à la modification des crédits* ou du texte du projet de loi de finances. 1.500 colonnes du *Journal officiel* en sont remplies. La discussion du budget de 1913 par la seule Chambre des députés remplit 1.460 pages du *Journal officiel*, 4.380 colonnes.

C'est contre cette avalanche de bavards, « ce déluge de discours et de phrases » que s'indignent les réformateurs qui ne veulent admettre à la tribune que les délégués des groupes. — Mais lorsque cette règle n'est pas volontairement pratiquée par les partis politiques, elle est très dangereuse, car elle touche à la liberté de la parole, qui est un attribut *personnel* de chaque député. — De plus, elle aboutirait à accentuer le caractère *politique* de la discussion et à supprimer toute critique technique.

1. Propositions du député Massabuau, 16 juin 1908 ; et rapport du député Marin, 28 janvier 1910, *Rev. de Sc. et de Lég. fin.*, 1910, p. 576 et s ; — JOSEPH-BARTHELÉMY, articles dans le *Journal*, 15 octobre 1921 (*supra*, p. 269) ; — MASSABUAU, discours au Sénat, 28 décembre 1921, *J. O.*, *Débats*, p. 2236.

2. Sur ce point voyez le rapport de M JOSEPH-BARTHÉLEMY, *op cit.*, 23 janvier 1920, Chambre, n° 228 ; surtout le discours de M. Hector Molinié, à la Chambre, 27 mai 1920 (*J. O.*, *Débats*, p. 1652) ; — R. BONNARD, *Les pouvoirs financiers de la Chambre des députés*, *R. S. L. F.*, 1921, p. 133 et s.

3. Discours de M. H. MOLINIÉ, Chambre, 27 mai 1920, *J. O.*, *Débats*, p. 1652.

La *limitation de la durée des discours* a paru le procédé le moins mauvais : on respecte la liberté de la parole et l'on écarte de la tribune ceux qui ne savent pas dire beaucoup de choses en peu de mots.

Le 18 novembre 1911, la Chambre des députés avait inscrit dans son règlement un mode de discussion rapide pour le *budget* [1]. La tentative ne réussit pas : le budget de 1913 fut voté avec 7 mois de retard. — On abandonna cette procédure en 1915.

Depuis 1915, l'art. 103 du règlement de la Chambre des députés décide : « Les chapitres des différents budgets dont la modification n'est pas demandée soit par le gouvernement, soit par la commission des finances, soit par un amendement régulièrement déposé, ne peuvent faire l'objet que d'un *débat sommaire*. Chaque orateur ne peut être entendu que *pendant un quart d'heure* et ne peut parler qu'*une fois*, sauf exercice du droit de réponse aux ministres ou aux rapporteurs ».

L'exercice du droit de réponse *n'est pas limité*. Par là le système est ruiné. Il n'est pas difficile de provoquer l'intervention d'un ministre ou d'un rapporteur. — On remarquera, d'autre part, qu'aucune limitation n'existe lorsqu'il s'agit des chapitres dont la modification est demandée.

Certains estiment ces mesures insuffisantes. En 1920, la Commission du règlement de la Chambre des députés a demandé de réduire les 15 minutes à 10 minutes et de fixer, pour la réponse, une durée de 5 minutes. Elle proposait de rédiger la fin de l'art. 103 comme suit : « Chaque orateur ne peut être entendu *que pendant 10 minutes* et ne peut parler qu'une fois, sauf exercice du droit de réponse aux ministres ou *à l'orateur de la commission. La durée de la réplique ne pourra dépasser cinq minutes* ». — La Chambre a repoussé cette proposition (27 mai 1920) [2].

II. — *Le système anglais.*

En *Angleterre*, il y a trois lectures pour les *Appropriation Acts* ou les *Finance Acts* ; mais, en fait, les première et troisième lectures sont de simples formalités.

Les votes sont *publics (divisions)*.

En ce qui concerne les *estimates* (budget des dépenses), le règlement de la Chambre des Communes limite à vingt séances la discussion, avec obligation de finir le 5 août, et possibilité d'ajouter trois séances supplémentaires. Passé ce délai, la discussion est close et l'on vote tous les estimates restants, *sans discussion* [3].

1. Voyez la description et la critique dans G. Jèze, *Rapport général*, *op. cit.*, *J. O.* 27 novembre 1917, Annexe, p. 286.
2. Pour la critique, voyez Joseph-Barthélemy, Rapport précité, *J. O.*, Chambre, *Documents*, n° 228, p. 342 ; — Bonnard, *Les pouvoirs financiers de la Chambre*, dans *R. S. L. F.*, 1921, p. 135 et s.
3. Jèze, *Le Budget*, p. 97 et 98 ; et aussi *Rev. de Sc. et de lég. fin.*, 1911, p. 81 pour le système anglais et le rôle des *whips*.

En 1911, 1912, 1913, les *crédits annuels* (*Supply Services*) votés *sans discussion* se sont élevés respectivement à £41.875.433, £56.474.575, £ 64.890.384 [1]. Or, pour ces trois années, le total des *crédits annuels* (*Supply Services*) a été respectivement de £ 144 millions, £ 150 millions, £ 158 millions. On sait, d'autre part, que les dépenses dites *charges on the consolidated Fund* (V. *supra*, p. 27) ne sont pas votées chaque année par la Chambre des Communes.

De plus, la forte discipline des partis ne laisse parler que ceux désignés par les *whips* des partis.

A coup sûr, cette méthode a l'avantage de hâter le vote du budget. Elle contraint les partis politiques à fermer impitoyablement la bouche aux bavards et à ne laisser parler que les chefs de parti.

Mais tout d'abord, pour fonctionner, un pareil système suppose essentiellement l'organisation de partis politiques puissants et bien disciplinés. Il suppose aussi un président énergique, jouissant d'un prestige immense et soutenu à la fois par la tradition et le respect de la Chambre entière et du pays.

D'ailleurs, il ne faudrait pas croire que les résultats soient excellents. Exercé dans ces conditions, avec la clôture et la règle que toute modification des crédits est considérée comme un vote de parti pouvant entraîner la chute du cabinet, le contrôle financier de la Chambre des Communes sur les *estimates* des dépenses est une pure comédie [2]. — Comme le dit le *Select Committee on National Expenditure* [3], dans son 9e rapport de 1918, « la procédure actuelle de la Chambre des Communes est inadéquate à assurer un contrôle parlementaire satisfaisant sur les dépenses publiques ». — Le Speaker de la Chambre, dans sa réponse au *Select Committee* de 1918 [4], affirme que, depuis 1902, la tendance des débats au Comité des subsides a été d'avoir des discussions de premier ordre sur des questions de politique plutôt que des discussions techniques sur les détails des articles. Ceci, ajoute-t-il, provient de l'habitude prise par l'opposition de choisir le budget pour la discussion de la politique du gouvernement. Naturellement, les whips de l'opposition choisissent le sujet qui est le plus capable de réunir au plus grand nombre de leurs partisans d'autres membres de la Chambre, afin de faire échec au gouvernement. Ceux qui veulent simplement des discussions financières et des économies n'ont pas de lien qui les unisse et n'exercent aucune influence sur les whips [5].

Le *Select Committee* de 1918 proposait, entre autres mesures pour rendre le contrôle de la Chambre effectif : 1o de faire examiner les estimates par des *Comités* (V. *supra*, p. 255), assistés de techniciens indépendants, attachés à ces commissions comme fonctionnaires de la Chambre ; 2o de faciliter à la Chambre la discussion des rapports de ces commissions ; 3o de permettre aux membres de la Chambre de voter librement sur les motions de réduction de crédit présentées par les Comi-

1. Déclaration du Sécrétaire financier de la Trésorerie, Chambre des Communes, 19 août 1921. *Parl. Déb.*, vol. 146, p 1817.
2. Ce sont les termes mêmes employés, le 20 février 1919, par Sir EDWARD CARSON, l'un des chefs du parti conservateur unioniste, à la Chambre des Communes : « C'est très bien de vouloir conserver à la Chambre le contrôle des finances, mais chacun sait que les finances ne sont plus, depuis des années, à proprement parler, contrôlées. — *Une des comédies les plus comiques qui ait jamais été jouée, c'est, pendant des années consécutives, le vote, grâce à la clôture de la discussion des crédits*, d'estimates qui n'avaient jamais été discutés ». *R. S. L. F.*, 1919, p. 451.
3. No 121, p. 8.
4. 9e Rapport, no 121, p. 10
5. Dans le même sens se prononcent la grande majorité des hommes politiques consultés par le *Select Committee*, 9e rapport, p. 10 et s.

tés, sans que le vote d'une réduction ait nécessairement pour résultat de renverser le cabinet. — En 1921, le Gouvernement a obtenu de la Chambre des Communes qu'elle renonçât à la collaboration de techniciens *indépendants* (V. *supra*, p. 256).

III. — *Le système américain* [1].

A la *Chambre des représentants*, la liberté de la discussion publique est réduite au minimum. Au *Sénat*, c'est la *liberté absolue*.

I. — Voici d'abord la procédure suivie devant la *Chambre des représentants* [2].

1° Quand un Comité a examiné un bill financier (depuis la loi du 10 juin 1921, il y a un budget national, v. *supra*, p. 172 et s. ; 256 et s.), le rapport, *s'il est favorable*, est présenté à la Chambre des représentants et l'affaire inscrite sur la liste appelée *Calendar of the Whole House on the State of the Union*, ou plus brièvement *Union Calendar*. Cette liste ne comprend que les mesures concernant les recettes, les crédits et le domaine de l'Etat. — On remarquera que la Chambre ne s'occupe pas, en principe, des bills qui ne font pas l'objet d'un rapport favorable d'un Comité.

2° Pour examiner ces bills, la Chambre décide de se former en *Comité de la Chambre entière* (*Committee of the Whole*). Cela signifie tout simplement que la procédure ordinaire est écartée et qu'une procédure simplifiée est applicable. La séance est présidée non par le Speaker, mais par un membre de la Chambre désigné par le Speaker ; le quorum est réduit à cent membres ; l'heure accordée aux orateurs par la procédure ordinaire est considérablement réduite. En effet, d'une part, ordinairement, la Chambre, avant de se former en *Committee of the Whole*, fixe la durée de la discussion générale. Ce temps écoulé, la discussion doit cesser ; le Comité ne peut pas, même à l'unanimité, la prolonger, car c'est la Chambre qui a fixé la durée et non le Comité. — D'autre part, dans le *Committee of the Whole*, chaque orateur ne peut parler que *cinq* minutes et non pas une heure (c'est la règle dite des cinq minutes). D'ailleurs, un orateur peut céder tout ou partie de ses cinq minutes à un autre membre.

Beaucoup affirment que l'application de la règle des cinq minutes donne les meilleures discussions, car on écoute volontiers des discours brefs et substantiels et des réparties vivantes, tandis que les harangues longues et bien préparées ennuient la Chambre.

3° Après l'examen en Comité de la Chambre entière vient la discussion devant la Chambre suivant la procédure ordinaire. A tout moment, la Chambre peut prononcer la *clôture*, ce qui est fréquent. En compensation de ces limitations, la Chambre accorde la permission d'imprimer (« leave to print ») les discours qui n'ont pas pu être prononcés ou de *développer* (« leave to extend ») les courtes observations dans le *Journal officiel*, le *Congressional record*.

4° Les bills financiers ont un privilège de discussion ; ils ne sont pas tenus d'attendre leur tour. En effet, le Comité des Voies et Moyens pour les bills de recettes, tous les comités s'occupant de crédits pour les bills de

1. Voyez surtout *The need for a national budget*, *op. cit.*, 1912, p. 47 et suivantes.

2. Munro, *The government of the United States*, New-York, 1919, p. 191 et s. et surtout p. 200 et s.

crédits, ont le prestige de présenter, à tout instant, leur rapport à la Chambre et à le faire discuter.

Enfin, lorsqu'un bill est urgent, la Chambre fixe un jour pour le discuter et détermine aussi le moment où le vote final devra être émis.

5° Pour l'application stricte de ces règles, il faut évidemment chez les partis une grande discipline et chez le président une grande énergie. De fait, les partis politiques américains sont très fortement constitués. Quant au speaker, homme de parti, bien qu'on attende de lui qu'il se comporte en président impartial, c'est un véritable dictateur, « le tzar de la Chambre », dit-on parfois, bien que ses pouvoirs aient été réduits en 1910-1911 [1]. C'est le second personnage politique de l'Etat, après le Président des Etats-Unis. Il lui arrive de quitter le fauteuil pour prendre la parole dans une discussion, et il vote dans les scrutins. Une de ses prérogatives les plus importantes est de « reconnaître » les membres qui veulent parler. Il peut refuser systématiquement de « reconnaître » un membre et, par ce moyen, l'empêcher de parler.

Lorsqu'un bill a été adopté par la Chambre avec ou sans amendements, il est envoyé au Sénat.

II. — Devant le Sénat, la procédure est plus simple.

1° Les bills de crédits ont un droit de priorité sur les autres bills.

2° Il n'y a pas de limite de temps assignée à chaque orateur. La seule restriction au droit de parole est qu'on ne peut pas parler plus de deux fois sur la *même* question, le *même* jour, sans l'autorisation du Sénat. Il n'y a pas de *clôture*. Comme le président du Sénat est un fonctionnaire, — le vice-président des Etats-Unis — et non un président élu par le Sénat lui-même, son autorité est faible pour tenir en échec les orateurs intempérants.

C'est donc le système de liberté la plus absolue qui existe, sans doute, dans aucune assemblée législative du monde. Certains affirment que la minorité a ainsi la certitude de se faire entendre et d'attirer l'attention du pays sur les abus de la majorité.

La vérité est que cette liberté fournit à la minorité le moyen de faire de l'obstruction (*filibustering*, comme disent les Américains). A la fin d'une session, elle peut, en abusant de son droit illimité de parole, empêcher le vote sur un bill qui lui déplaît. Et ceci est maintes fois arrivé [2]. C'est ce qui a fait dire qu'à la fin d'une session, les bills doivent, pour passer, obtenir au Sénat l'unanimité [3].

1. Jusqu'en 1910-11, le speaker avait le droit de nommer les Comités, ce qu'il ne manquait pas de faire de manière à donner à son parti le contrôle absolu de la législation. Désormais, c'est la Chambre elle-même qui nomme ses Comités (V. *supra*).

2. Au printemps de 1917, douze sénateurs résolus empêchèrent la très grosse majorité du Sénat de voter le bill relatif au droit des navires marchands de s'armer pour leur défense personnelle. Le Sénat, à cette occasion, vota une protestation contre cet abus obstructionniste.

3. Pour le cas où le Sénat modifie un bill financier, le désaccord entre les deux Assemblées est réglé par la procédure déjà exposée (*supra*, p. 247) du *Comité de conférence*.

Lorsqu'un *appropriation bill* a été approuvé par les deux Chambres, il est envoyé à l'approbation du Président des Etats-Unis. Ce dernier doit l'approuver ou le rejeter *en bloc* ; il ne peut pas opposer son veto à des parties du bill, à un chapitre budgétaire par exemple. Si le Président oppose son veto, on suit la même procédure que pour les autres bills rejetés par le Président. Comme en fait les *appropriation bills* sont votés par le Congrès à la fin de la session, le veto du Président est une affaire grave. En effet, d'après la Constitution, la Trésorerie ne peut point faire de dépenses si ce n'est en vertu d'*acts of appropriation* ; d'autre part, la plupart des crédits (mais non tous) tombent avec la fin de l'année financière (*supra*, p. 142). Dès lors, la Trésorerie peut bien payer les *dettes existantes*, mais les services ne peuvent engager de nouvelles dettes en l'absence d'un *appropriation act*. Pratiquement, le Congrès, dans ces circonstances, donne l'autorisation d'en-

SECTION III

Le vote des dépenses doit-il précéder l'examen des recettes ?

I

Les Assemblées législatives doivent-elles voter les dépenses *avant* les recettes ?

I. — Certains répondent *affirmativement*. En effet, l'Etat n'a plus ou presque plus de revenus fixes (produits des biens domaniaux). Aujourd'hui, la principale recette, sinon l'unique recette de l'Etat, est l'impôt. Or, le pouvoir d'imposer n'existe qu'autant qu'il y a des dépenses à faire. Les pouvoirs publics ne peuvent faire peser sur les individus des sacrifices que s'il y a des besoins publics bien et dûment constatés. Ces besoins, il faut donc tout d'abord les déterminer et les mesurer. Voilà pourquoi le budget des dépenses doit être arrêté et voté *avant* le budget des recettes.

II. — Cette argumentation n'est pas sans réplique. Les forces contributives d'un pays ne sont pas illimitées. Il ne faut faire de dépenses que celles que le pays est assez riche pour payer sans compromettre sa force économique [1]. La mesure des forces contributives, c'est-à-dire le vote des recettes, doit donc *précéder* le vote des dépenses publiques.

III. — A mon avis, la question n'a pas une grande importance pratique. Que l'on commence par les dépenses ou par les recettes, toujours il faut se préoccuper des forces contributives du pays et des besoins publics.

II

En *législation positive*, la solution varie.

I. — *En France*, on vote les dépenses *avant* les recettes. En présentant le premier budget de la Restauration, le 22 juillet 1814, le baron Louis demanda l'observation de cette règle en développant l'argumentation exposée plus haut. La règle est aujourd'hui incontestée en France, en ce qui concerne le budget de l'Etat [2].

gager les dépenses nécessaires pour le fonctionnement des services sur la base de l'année précédente jusqu'à ce qu'un act d'appropriation ait pu être voté par le Congrès et approuvé par le Président. Cpr. *The need for a national budget*, 1912, p. 56.

1. Pour le développement de cette idée, G. JÈZE, *Cours de Sc. des finances*, 6e édition, 1922, *Les dépenses publiques et le crédit public*, p. 47 et s., 50 et s.

2. Pour les départements, les communes, les établissements publics, c'est la règle inverse qui triomphe : les recettes précèdent les dépenses, parce que, dit-on, pour le département et la commune, le droit d'imposer n'est pas illimité.

Toutefois, la Commission du budget de la Chambre des députés, sur la proposition de son rapporteur général, M. Chéron, décida, le 23 avril 1912, « pour combattre l'augmentation croissante des budgets », de mettre à son ordre du jour « l'examen des recettes et d'en fixer les évaluations; puis, de maintenir les dépenses dans la limite des recettes qu'elle aurait arrêtées » [1]. — Cela n'a pas constitué un précédent. Dès l'année suivante, on reprit la règle traditionnelle.

La *loi des contributions directes* déroge, chaque année, à la règle.

La loi des contributions directes, en effet, doit être votée avant le mois d'août, afin de permettre à l'administration des contributions directes de rédiger les rôles et de permettre aux Conseils généraux et aux Conseils d'arrondissement de procéder à l'établissement des centimes additionnels [2]. Or, le plus souvent, la discussion du budget général ne commence qu'en novembre. On détache donc du budget général ce qui a trait aux contributions directes, et l'on fait voter par le Parlement, dès le mois de juillet ou d'août, cette fraction séparée. C'est la loi dite des contributions directes. — Afin de réduire au minimum l'incorrection et de maintenir le principe du vote préalable des dépenses, on donne à la loi des contributions directes un caractère provisoire : « Les contributions directes applicables aux dépenses générales de l'Etat seront *établies*... » ; et un article, reproduit tous les ans dans la loi des contributions directes, ajoute : « Les rôles confectionnés en exécution de la présente loi ne seront rendus *exécutoires* par les préfets, et ne *pourront être mis en recouvrement* qu'*après que la loi portant fixation du budget général* de l'exercice ... *en aura autorisé la perception.* » Un article spécial de *la loi portant fixation du budget général* donne à la loi des contributions directes le caractère définitif en ces termes : « *Est* et demeure *autorisée* la *perception* des contributions directes et taxes y assimilées, *établies* pour l'exercice... en conformité de la présente loi. »

II. — En *Belgique*, le budget des voies et moyens est toujours voté avant la plupart des budgets de dépenses.

En *Suisse*, les recettes sont votées *avant* les dépenses.

III. — En *Angleterre*, le *Finance Bill* (recettes) et les *estimates* sont discutés concurremment; mais le *Finance Bill* est presque toujours voté avant l'*Appropriation Act.*

IV. — Aux *Etats-Unis*, la loi du 10 juin 1921 sur le budget prescrit que, dans le budget, le tableau des *dépenses* précède l'évaluation des *recettes* (section 201) [3]. Mais, sans doute, le Congrès n'émettra-t-il pas un vote exprès sur le budget des recettes. En tout cas, avant la loi de 1921, il ne votait pas chaque année un budget des recettes.

V. — Dans l'*Empire allemand*, les dépenses *précèdent* les recettes dans le budget général (*Hauptetat*) ; dans les *Spezialetats*, les recettes précèdent les dépenses.

1. *R. S. L. F.*, 1912, p. 264 et s.
2. Avant la loi du 31 juillet 1917 (impôts cédulaires sur le revenu), la loi annuelle des contributions directes devait aussi intervenir en août afin de permettre le répartement des impôts de répartition. Voyez sur ce point le rapport de M. Milliès-Lacroix sur la loi du 4 août 1917, *J. O.*, 1917, *Sénat, Débats*, p. 863 et s. ; *R. S. L. F.*, 1917, p. 463 et s.
3. *R. S. L. F.*, 1921, p. 523 et s.

SECTION IV

Procédure exceptionnelle suivie pour le vote de la dotation des Chambres législatives.

I

En général, les règles ordinaires de procédure ne s'appliquent pas au vote de la dotation des Assemblées législatives.

Dans la plupart des pays, on estime que, pour assurer l'indépendance nécessaire des Chambres, il faut donner à chaque Assemblée toute liberté quant aux crédits à inscrire pour les indemnités de ses membres et pour les dépenses administratives de l'Assemblée. Il faut que les crédits d'une Chambre soient hors des atteintes directes ou indirectes soit du Gouvernement, soit de l'autre branche du Parlement.

II

Cette idée est appliquée très rigoureusement dans la pratique.

I. — C'est la règle actuellement suivie en *France*.

1° *L'indemnité des sénateurs et des députés n'est pas fixée à chaque budget : elle est déterminée une fois pour toutes par une loi spéciale* (l. 23 novembre 1906 et loi du 27 mars 1920)[1]. Elle constitue donc une dépense protégée, dans une certaine mesure, par le principe du respect des droits subjectifs[2].

2° *La dotation des Chambres est en dehors des atteintes du Pouvoir exécutif*. Le budget de chaque Chambre est *préparé* librement par les questeurs et les détails n'en sont pas communiqués au ministre des Finances.

3° *Le budget d'une Chambre est placé hors des atteintes de l'autre Assemblée*. Le projet, préparé par les questeurs de chaque Chambre, est soumis soit dans la Chambre des députés, soit dans le Sénat, à une Commission spéciale composée de membres élus par l'Assemblée à raison de un par bureau. Le projet, modifié, s'il y a lieu, par la Commission, est soumis à l'approbation de l'Assemblée qu'il concerne. La dotation d'une Chambre n'est pas discutée par l'autre Assemblée.

En cas d'insuffisance de la dotation affectée à l'une des Chambres, des crédits additionnels ne peuvent être accordés qu'en vertu d'une loi spéciale. On suit les mêmes formes que pour la dotation primitive.

III. — La règle est la même en *Belgique*[3], en *Italie*[4] ; la *tradition* est

1. G. JÈZE, *Cours de Sc. des finances*, 6e édition, 1922, Les *dépenses publiques*, p. 155 et s.
2. V. *supra*, p. 29 et s. et p. 48.
3. ERRERA, *Droit public belge*, 2e édition, 1916, p. .
4. MANCINI e GALEOTTI, *Norme ed usi del Parl. italiano*, p. 514, n° 612.

que chaque Chambre vote les crédits nécessaires pour ses dépenses et que l'autre Chambre ne discute ni ne modifie les crédits.

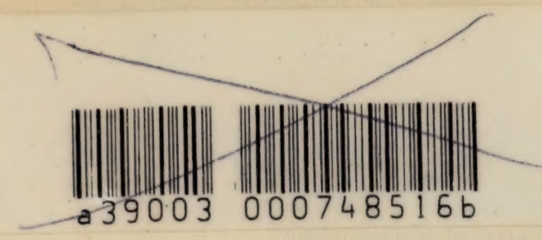
IV. — Aux *Etats-Unis,* la loi du 10 juin 1921 sur la réforme budgétaire (section 201) décide : « En ce qui concerne la branche législative du gouvernement (et la Cour suprême des Etats-Unis), les évaluations de dépenses pour l'année suivante seront transmises au Président au plus tard le 15 octobre de chaque année; *le Président les incorporera dans le Budget sans revision* ».

1. *R. S. L. F.*, 1921, p. 528

TABLE ALPHABÉTIQUE DES MATIÈRES (1)

(1) Cette table a été composée par M. MARC NOEL, docteur en droit, à qui j'adresse mes plus vifs remerciements.

LAVAL. — IMPRIMERIE BARNÉOUD.


a39003 000748516b


CE


U D' / OF OTTAWA
COLL ROW MODULE SHELF BOX POS C
333 02 05 01 02 10 3